



Anno 13, Numero 48

Marzo, 2017

INDICE

[Editoriale n. 48 – La Pac di cui ci sarebbe bisogno](#)

Franco Sotte

[Le lezioni da trarre dalle valutazioni di sintesi della programmazione dello sviluppo rurale 2007-2013](#)

Simona Cristiano, Serena Tarangoli

[La strategia nazionale per lo sviluppo rurale: tra priorità di sviluppo e strategia di gestione](#)

Barbara Zanetti, Mara Lai

[L'esperienza del Psr 2007-2013 nel Regno Unito: focus sull'Inghilterra](#)

Janet Dwyer

[The Rural Development Programme Experience in the UK 2007 - 2013: focus on England](#)

Janet Dwyer

[La cooperazione per l'innovazione nella programmazione per lo sviluppo rurale: risultati e prospettive](#)

Simona Cristiano, Patrizia Proietti

[Leader: un grande avvenire dietro le spalle?](#)

Raffaella Di Napoli, Stefano Tomassini

[Perché la spesa per lo sviluppo rurale in Italia è così lenta? Alcune ipotesi interpretative per il periodo 2000-2015](#)

Francesco Mantino, Serena Tarangoli

[L'evoluzione della materia forestale nelle politiche dello sviluppo rurale](#)

Raoul Romano

[L'efficacia e l'innovazione della Rete Rurale Nazionale](#)

Milena Verrascina, Francesca Angori

[La Progettazione Integrata di Filiera nella Programmazione 2007-2013 per lo sviluppo rurale](#)

Virgilio Buscemi

[La valutazione dell'Approccio Leader nei Programmi di sviluppo rurale 2007-2013](#)

Fabrizio Tenna

[La valutazione ex-post dei pagamenti agroambientali dei Psr 2014-2020: prime riflessioni](#)

Francesco Luci

[Il Psr e la qualità della vita nelle aree rurali](#)

Cinzia De Sanctis, Paolo Torcia

[La valutazione on-going dei Psr 2007-13 come esperienza di capacity building](#)

Roberto Cagliero, Simona Cristiano, Francesco Licciardo, Francesca Varia

[Tre obiettivi \(più uno\) per la Pac post-2020](#)

Gianluca Brunori

[Verso la Pac successiva al 2020: interessi italiani e scenari internazionali](#)

Fabrizio De Filippis

[Il Regolamento Omnibus e la Pac post 2020: cosa attenderci?](#)

Angelo Frascarelli

[L'inizio del processo di riforma della Pac post-2020 in Italia: un'occasione per riflettere](#)

Filippo Arfini

[Gli scarsi finanziamenti Pac che arrivano in Italia](#)

Franco Sotte

[Le politiche europee per il benessere degli animali da produzione](#)

Maria Carmela Macrì, Manuela Scornaienghi

[Finestra sull'Innovazione n. 5](#)

Valentina Cristiana Materia

[Window on Innovation n. 5](#)

Valentina Cristiana Materia

[Regione Toscana - Terza "Conferenza regionale dell'agricoltura e dello sviluppo rurale"](#)

Regione Toscana

[Bio-based and applied economics \(Bae, Vol. 5 No. 2 \(2016\)\)](#)

Daniele Moro

Editoriale n. 48 – La Pac di cui ci sarebbe bisogno

Franco Sotte^{a b}

^a Università Politecnica delle Marche (UNIVPM), Dipartimento di Scienze Economiche e Sociali

^b Associazione Alessandro Bartola (AAB)

La XIII Commissione Permanente (Agricoltura) della Camera dei Deputati ha affrontato recentemente il tema della Politica agricola comune. Il confronto si è sviluppato prendendo spunto da tre Risoluzioni parlamentari: due (la 7-00944 e la 7-01165) ad iniziativa dell'On. Gallinella (M5S) e la terza (7-01169) ad iniziativa dell'On. Oliverio (PD) [\[link\]](#).

Il 22 febbraio scorso, la stessa Commissione parlamentare ha organizzato una audizione. Ad essa sono stati invitati a portare il proprio contributo cinque professori universitari docenti di economia e politica agraria: Filippo Arfini (Parma), Gianluca Brunori (Pisa), Fabrizio De Filippis (Roma Tre), Angelo Frascarelli (Perugia) e chi scrive questo editoriale (Politecnica delle Marche).

L'occasione è stata utile per un bilancio, sia pure ancora parziale, sulla Pac 2014-2020 attualmente in vigore e, al tempo stesso, per una riflessione sulla Pac *post*-2020, per la quale è già avviato il complesso percorso che condurrà ai Regolamenti definitivi. Sono emerse posizioni a volte divergenti, altre volte convergenti ed il quadro complessivo è stato di notevole interesse.

I contributi dei miei colleghi, corretti ed emendati, anche a seguito dei risultati della discussione, sono raccolti in questo numero di Agriregionieuropa. Per l'occasione, avevo tentato di verificare quanto la parte di bilancio Pac destinata all'Italia fosse (scarsamente) proporzionata al peso in Europa dell'agricoltura italiana. Questo contributo è anch'esso incluso nel numero.

In questo editoriale, riporto qualche altra considerazione che ho aggiunto nella mia audizione, con particolare riferimento alle prospettive della Pac dopo il 2020.

Pagamenti diretti

La questione prioritaria, ineludibile e fin qui irrisolta della Pac è quella dei pagamenti diretti. La mia posizione è netta. Bisogna liberarsene, sia pure con gradualità, ma senza ambiguità. Sarebbe stato bene averlo già fatto in questa tornata di programmazione 2014-2020. Ma le forze della conservazione lo hanno impedito (Copa-Cogeca, ahimè, in testa). La soluzione trovata per dare loro una parvenza più presentabile è stata quella di scomporli in più misure: una mano di verde qua (il *greening*), una rinfrescata là (il pagamento supplementare per i giovani), un leggero taglio agli importi più elevati, un po' più di accoppiato, la fittizia selettività dell'agricoltore attivo, ecc. Così si è aggiunta complessità e ambiguità, per risultati assolutamente insoddisfacenti rispetto agli obiettivi dichiarati, come era facilmente prevedibile e come è stato poi provato *ex-post* da più di una ricerca (European Commission, 2016; AA.VV., 2016).

Il tutto è stato accompagnato da un inopportuno trasferimento di decisioni agli Stati membri in materia di primo pilastro, con l'effetto di alterare le condizioni di concorrenza tra un paese e l'altro, e quindi le basi stesse del mercato unico.

Bisogna essere chiari sulla natura perversa dei pagamenti diretti. Commisurati, come sono, ai sostegni storici e alla superficie agricola utilizzata sono pura rendita. *Paying for doing nothing*, come talvolta si è detto, a parte la foglia di fico dell'eco-condizionalità e gli obblighi (che per i più non sono tali), del *greening*: diversificazione, mantenimento pascoli, aree di interesse ecologico.

I pagamenti diretti mantengono in vita aziende e sistemi di produzione inefficienti e non competitivi. Rendono alti gli affitti e i prezzi delle terre, ostacolando l'ingresso dei giovani e l'ampliamento delle dimensioni delle imprese. Premiano gli ordinamenti produttivi estensivi orientati alle *commodity* e ad alto consumo di energie non riproducibili, mentre penalizzano quelli più intensivi di lavoro, dei prodotti tipici e di qualità. Esauriscono i fondi sempre più scarsi della Pac, impedendone l'impiego in destinazioni più rivolte a favorire la sostenibilità, l'innovazione, la diversificazione e quindi la competitività, i progetti d'impresa, di filiera, di territorio. Nelle trattative per il futuro dell'Unione europea, indeboliscono le capacità di contrattazione a favore della Pac nella attribuzione dei fondi comunitari.

I due pilastri

I primi documenti sulla futura Pac danno generalmente per acquisito che essa debba continuare a basarsi sui due pilastri. Condivido questa impostazione, ma occorre riportare i due pilastri alla loro natura originaria: il primo pilastro, gestito a livello europeo con il concorso degli Stati membri, per le politiche di mercato e le relazioni di filiera a tutela degli agricoltori; il secondo, gestito con i Psr a livello regionale, per le politiche strutturali, la sostenibilità, la diversificazione e la qualità della vita nelle zone rurali. Questo significa innanzitutto eliminare le duplicazioni che sono state inopinatamente create pur di conservare i pagamenti diretti: (a) il *greening* va ricongiunto con le misure agroambientali del secondo pilastro: l'unico spazio in cui, attraverso i Psr si identificano le emergenze ambientali specifiche dei singoli territori, alle quali agganciare il sostegno pubblico; (b) nella stessa direzione va spostato il sostegno per i giovani agricoltori, lasciando ai Psr di individuare e modulare le forme attraverso le quali promuovere il ricambio generazionale in imprese valide e vitali e non limitarsi alla concessione del sostegno in base alla sola età anagrafica che, di per sé, non garantisce che l'ingresso del giovane sia economicamente sostenibile.

Nella direzione opposta, dal secondo al primo pilastro, vanno spostate le misure di gestione dei rischi, che non hanno niente a che vedere con i Psr.

Queste riallocazioni delle politiche tra i pilastri, se accompagnate dal trasferimento dei rispettivi *budget*, soprattutto del 30% del *greening* dal primo al secondo pilastro, consentirebbero anche di raggiungere l'obiettivo originario, fin dai tempi di Fischler, di attribuire

effettivamente ai due pilastri un comparabile peso finanziario, riequilibrando con una corretta applicazione del principio di sussidiarietà, le competenze in materia tra Unione europea, Stati membri e Regioni.

Il ruolo del primo pilastro

Riguardo alla gestione dei rischi, tema chiave del nuovo primo pilastro, occorre fare molta chiarezza. Indubbiamente, la volatilità dei prezzi è aumentata notevolmente per varie cause, tra cui la forte riduzione delle politiche protezionistiche, così come sono aumentati i rischi dovuti a cause naturali per effetto, non ultimi, dei cambiamenti climatici. La politica di gestione dei rischi va quindi notevolmente rafforzata. Ma, a parte il caso degli eventi catastrofici, che per la loro eccezionalità sono al di fuori della portata dei singoli agricoltori e richiedono misure eccezionali (è il caso del terremoto), vanno esclusi sussidi *erga omnes* e interventi di sostegno non mirati (dietro ai quali potrebbero celarsi, sotto altro nome, dei redivivi pagamenti disaccoppiati).

In tutti gli altri casi, i rischi vanno trattati con strumenti di mercato come le assicurazioni, i fondi di mutualizzazione, i mercati *futures*, i contratti di filiera a lungo termine, gli stoccaggi. Il ruolo delle politiche pubbliche è di regolare, favorire e incoraggiare lo sviluppo di questi mercati, non di sostituirsi ad essi.

Liberato rapidamente dai pagamenti diretti, il primo pilastro dovrebbe poi concentrarsi, come già fa, ma con maggiore impegno, sulla politica dei mercati. Mi riferisco in particolare al sostegno deciso a tutte le forme aggregative delle imprese di tipo sia orizzontale (Organizzazioni dei Produttori) che di filiera (Organizzazioni Interprofessionali). Nell'Ocm unica potrebbe confluire in modo più mirato ed esclusivo una residua quota di sostegno accoppiato, ma solo per la permanenza dell'agricoltura in territori fragili (zootecnia di montagna).

Il ruolo del secondo pilastro

Il ruolo del secondo pilastro è cruciale nella formazione dei capitali necessari ad accrescere il livello tecnico-economico e quindi la competitività dell'agricoltura e dei sistemi rurali. Sono sempre stato un sostenitore della politica di sviluppo rurale perché è guidata da programmi pluriennali, perché coinvolge le Regioni e tiene conto delle differenze territoriali, perché è cofinanziata e quindi responsabilizza di più gli Stati membri e le Regioni, perché è maggiormente mirata e selettiva. Perché infine il suo sostegno è rivolto al futuro: legato com'è a comportamenti da tenere, a impegni a fare (o non fare), a progetti da implementare.

Sono ancora più convinto che il suo ruolo debba essere rafforzato, anche perché sono state rinvigorite le misure che incentivano i progetti collettivi: iniziative cooperative, progetti integrati di filiera e di territorio, contratti agro-ambientali d'area, gruppi operativi. A proposito di Partenariato europeo per l'innovazione, la nostra diretta esperienza negli incontri con i gruppi operativi e attraverso la "Finestra sull'Innovazione" di Valentina Materia [\[link\]](#) suggerisce di esprimere un giudizio particolarmente positivo sull'iniziativa. Essa ha una enorme potenzialità che va sostenuta anche con più risorse.

Il problema, riguardo al secondo pilastro, sono i tempi lunghissimi della sua gestione che, come dimostrano anche gli articoli raccolti in questo numero di Agriregionieuropa, condizionano inevitabilmente i risultati. L'andamento dei pagamenti va ad onde con ritardi inammissibili (Sotte, Baldoni, 2016). Essi sono minimi nei primi anni del settennio europeo (nonostante la pratica di pagare i cosiddetti trascinamenti) e altissimi gli anni successivi, ridiscendendo di nuovo con l'avvio della nuova programmazione. Nei primi quattro anni del periodo 2007-2013 è stato speso solo il 23% dei fondi a disposizione, mentre il 34% è stato speso a settennio trascorso, negli anni 2014 e 2015. La difficoltà di gestione svislisce le potenzialità dei Psr, perché non di rado le Regioni privilegiano lo "spendere purchessia" rispetto allo "spendere bene", con il risultato di trascurare proprio le misure più innovative e cruciali (quelle "a bando") a vantaggio di quelle più facili da gestire ("a domanda"). Ne è prova il numero davvero molto esiguo, poco più dell'1% di tutti i beneficiari Pac, di agricoltori che accedono alle misure strutturali (capitale fisico), a quelle rivolte alla formazione e all'assistenza tecnica (capitale umano) e a quelle per la diversificazione, la qualità della vita e l'iniziativa Leader (capitale territoriale e sociale).

È imperativo dunque collegare meglio un periodo di programmazione all'altro e compiere un notevole sforzo di qualificazione del personale e di semplificazione delle procedure.

Per concludere

Come ho cercato di argomentare, giudico la Pac attuale decisamente inadeguata per rispondere alle esigenze dell'agricoltura europea e di quella italiana in particolare. Occorre un deciso salto di qualità, non basta un aggiornamento. So bene che quello che auspico è difficile da realizzare in questa Unione europea, già così sotto pressione. Ma non si uscirà mai dall'*impasse* se, per assicurarle la sopravvivenza, si rinunciassero ad incidere sugli interessi costituiti: compresi quelli della rendita agricola. Se si immagina per l'Europa un futuro diverso dalla mera sopravvivenza, che preluderebbe alla fine del sogno europeo, occorre che un contributo fondamentale venga anche dalla Pac, per il suo ruolo storico e fondativo dell'Unione, ma soprattutto per puntare ad una agricoltura europea protagonista dello sviluppo rurale, moderna, efficiente, competitiva, adeguata ai tempi e alle opportunità che le si aprono in un mondo in profonda trasformazione.

Il tema di questo numero

Questo numero di Agriregionieuropa, curato da Simona Cristiano e Serena Tarangioli, è dedicato alla valutazione della politica di

sviluppo rurale fin qui realizzata: 2007-2013, anche in riferimento a quella 2014-20 in fase di implementazione. I contributi raccolti presentano i risultati di un lavoro di gestione e valutazione spesso poco valorizzato e per questo poco conosciuto, che coinvolge, sul fronte della definizione e gestione della politica agricola e di sviluppo rurale, numerosi soggetti a livello nazionale, nelle Regioni e nei territori, e che interessa la parte migliore delle imprese agricole e del sistema agroalimentare.

Riferimenti bibliografici

- European Commission (2016), Mapping and analysis of the implementation of the Cap, Directorate-General for Agriculture and Rural Development, Report written by Ecorys, leep, Wageningen University & Research, [\[link\]](#)
- AA.VV. (2016), Dove sta andando la PAC. Mercato, semplificazione, sviluppo rurale e Brexit, [\[pdf\]](#)
- Sotte F, Baldoni E. (2016), La spesa Pac in Italia (2008-2014), Agriregionieuropa, Collana Economia Applicata, Volume 4, anno 2016, Quaderno n. 3 del Comitato Scientifico Cia-Aab Isbn 9788894062946, [\[pdf\]](#)

Le lezioni da trarre dalle valutazioni di sintesi della programmazione dello sviluppo rurale 2007-2013

Simona Cristiano ^a, Serena Tarangoli ^a

^a CREA - Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria

Abstract

Il tema di questo numero di Agriregionieuropa è la programmazione 2007-2013, a pochi mesi dalla chiusura definitiva dei programmi di sviluppo rurale (Psr). I contributi proposti riflettono le considerazioni, da una parte, di coloro hanno definito e attuato i programmi e, dall'altra, dei valutatori, che alla realizzazione dei programmi hanno contribuito, attraverso le loro analisi sull'efficienza e sull'efficacia degli interventi previsti.

Introduzione

A tre anni esatti dalla partenza del ciclo di programmazione delle Politiche di sviluppo rurale 2014-2020 l'Italia registra un avvio lento, dovuto alle difficoltà organizzative che ogni programmazione sembra portarsi dietro. Nel frattempo i diversi attori coinvolti nell'attuazione delle politiche, come sempre accade nel mezzo del periodo di programmazione, sono impegnati su due fronti di riprogrammazione: quello di medio periodo, con le novità introdotte dalla proposta di regolamento "omnibus"¹, e quello di riforma della Pac *post* 2020. Va da sé che il percorso di programmazione e la conseguente attuazione delle politiche tende a prescindere da un'attenta analisi dei risultati ottenuti, delle criticità incontrate e dagli impatti generati.

Alla programmazione 2007-2013 vanno riconosciuti discreti successi. In primo luogo la capacità inclusiva che, seppur tra numerose difficoltà, ha generato prassi, processi e strumenti innovativi: il ruolo del partenariato socio-economico nel processo di gestione dei programmi; il programma Rete Rurale; nuovi obiettivi (in particolare quelli di sviluppo territoriale) e strumenti, come la progettazione integrata che hanno promosso la cooperazione settoriale e territoriale o la misura 124 per la cooperazione a favore dell'innovazione.

Nello stesso tempo è opinione generalizzata, o almeno quella di chi come noi ha seguito molto da vicino l'attuazione dei programmi, che i risultati siano piuttosto deludenti. Tre gli elementi a sostegno di questa tesi:

- i Psr hanno lavorato in un periodo di crisi economico-finanziaria ma non sono stati un elemento di contrasto alla stessa, anzi la crisi ha rallentato i processi di attuazione;
- le troppe misure presenti nei programmi hanno frammentato la spesa pubblica, difficilmente le risorse sono state destinate ad un obiettivo specifico;
- le risorse sono andate soprattutto a sostegno del miglioramento dell'agricoltura competitiva, tralasciando gli interventi a sostegno dello sviluppo imprenditoriale e territoriale (Mantino, 2010; Sotte, 2016).

I primi due aspetti dipendono dalla rigidità con cui si presentava la politica di sviluppo rurale nella disciplina del Reg. 1698/05. Il terzo si lega a questioni più generali che da anni alimentano il dibattito sulla Pac e le funzioni dei due pilastri. Ma se il primo elemento è di natura congiunturale, gli altri due sono intrinseci alla politica di sviluppo rurale, e quindi con molta probabilità tenderanno a caratterizzare anche l'attuale periodo di programmazione, se gestiti in egual maniera.

Degli obiettivi... ai risultati

Il Regolamento 1698/05 ridefiniva la politica di sviluppo rurale 2007-2013 nell'ottica delle novità introdotte della Riforma Fischler, che prevedeva la semplificazione degli strumenti di intervento, il potenziamento dell'approccio strategico e integrato alla programmazione, il rafforzamento della componente territoriale della Pac (Mantino, 2010). Questi elementi si traducono: a) nella creazione di un fondo unico per il secondo pilastro della Pac (Feasr) che supera la commistione tra le sezioni garanzia e orientamento del vecchio Feoga; b) nell'adozione di un approccio strategico alla programmazione definito da quattro Assi strategici con misure di intervento e, in parte, risorse finanziarie finalizzate, c) nell'inserimento del Leader nei *mainstream* dei programmi di sviluppo rurale.

L'adozione del principio *one fund, one programme* è sicuramente una novità importante che ha permesso, se non la semplificazione dei processi di attuazione, almeno la razionalizzazione di norme e procedure in relazione alla gestione e al finanziamento dei programmi. Si supera il dualismo che vedeva l'uso di fondi differenti per area territoriale o tipologia di interventi, vengono istituiti organi di gestione e controllo dei programmi (Autorità di gestione, Comitato di sorveglianza e Partenariato socio economico). Dal punto di vista finanziario vengono uniformati i livelli di contribuzione comunitaria, adottata la regola del disimpegno automatico e istituito l'organismo pagatore. Nello stesso tempo, nonostante il legislatore comunitario avesse posto le basi per una programmazione integrata e condivisa con gli altri Fondi comunitari, il regolamento sullo sviluppo rurale veniva slegato dai Fondi strutturali e presentato, seppur implicitamente, come completamento se non addirittura correttivo di una politica settoriale. Nella gestione effettiva delle risorse si è perso di vista che la programmazione fosse inserita in un quadro più ampio di azione definito, a livello comunitario, dal Quadro comune di sostegno (Qcs) e nazionale, dal Piano strategico Nazionale. Questi documenti, una volta avviati i programmi, sono stati considerati mere cornici a favore di un'azione esclusiva dei Psr.

Per quanto riguarda l'approccio strategico, i Psr erano tenuti a definire la strategia d'intervento entro quattro Assi specifici (competitività, ambiente, sviluppo rurale e approccio Leader) cui si legavano misure date e, in parte, anche risorse visto che lo stesso regolamento indicava la percentuale minima del budget da dedicare agli assi (10% per gli assi 1 e 3, 25% l'asse 2 e 5% per l'approccio Leader). Tutto ciò si è rivelato un elemento di estrema rigidità, perché portava con sé regole di attuazione che rendevano complicata la ridefinizione degli obiettivi e dei relativi piani finanziari dei programmi. Se si aggiunge che le misure attuabili erano oltre 40, non è difficile pensare come i programmi abbiano frammentato la programmazione e come le risorse, per quanto legate all'obiettivo, siano andate disperse sul territorio.

La terza novità introdotta dal regolamento è quella potenzialmente più dirompente, poiché afferma che la Pac è anche una politica territoriale. Al secondo pilastro vengono attribuiti specifici obiettivi territoriali legati alla gestione delle risorse naturali (gestione e valorizzazione del territorio e del paesaggio, politica forestale, gestione risorse idriche) e allo sviluppo socio economico delle aree rurali (interventi per lo sviluppo locale, servizi alle popolazioni, gestione delle infrastrutture materiali e immateriali). L'inserimento del Leader nei programmi dota questi di uno strumento di programmazione degli interventi partecipativo e inclusivo. Dal punto di vista attuativo si assiste ad un irrigidimento delle regole di attuazione di Leader che hanno inficiato la formazione e il funzionamento dei Gal, alle difficoltà di attuazione dei Psl e, in alcune Regioni, al disimpegno delle risorse legate agli assi 3 e 4.

La ridefinizione della politica di sviluppo rurale per il 2014-2020 nasce da una riflessione sugli elementi sopra riportati poiché impattano direttamente sull'efficacia delle politiche. Le principali novità sono la ritrovata integrazione programmatica con i Fondi Sie in termini di programmazione (Accordo di partenariato) e di attuazione (i programmi integrati Cld e Iti) e la semplificazione interna che agli Assi sostituisce priorità strategiche e *focus area* di intervento a cui possono essere finalizzate tutte le misure previste. Ma è altrettanto vero che le novità introdotte poco hanno a che fare con gli effettivi problemi di applicazione dei programmi o con l'efficacia degli interventi.

Nella sintesi delle valutazioni intermedie dei Psr (Öir, 2012), presentate nel 2010, già si sottolineava come la lentezza di attuazione di numerosi programmi fosse determinata da due elementi: problemi di natura amministrativa e fattori esterni cui i programmi non erano in grado di adattarsi. Il primo gruppo di elementi comprendeva problemi nella definizione della gestione dei programmi; la necessità di riorganizzare la macchina amministrativa e di formare il personale ad essa preposto, la complessità dei meccanismi di attuazione delle misure in termini di procedure, criteri di selezioni e di eleggibilità; complementarità e demarcazione con altre politiche; molteplicità degli attori coinvolti, definizione dei sistemi di monitoraggio e controllo. Per quanto riguarda i fattori esterni ai programmi, si evidenziava come la crisi finanziaria intervenuta tra il 2008 e il 2009 avesse indebolito la capacità di cofinanziamento di alcuni Stati membri (per esempio l'Irlanda), e avesse reso più difficile l'accesso alle quote private per le misure ad investimento, comportando la riduzione dei beneficiari. L'Italia da questo punto di vista ha dovuto fare i conti anche con il Patto di Stabilità che ha influito soprattutto sulla capacità degli Enti locali di far fronte agli impegni presi come beneficiari delle politiche.

Tutte queste problematiche emergono chiaramente dagli articoli riportati in questo numero di Agriregionieuropa. L'analisi di Zanetti e Lai sugli andamenti della programmazione 2007-2013 in ambito comunitario e nazionale rimarca con evidenza le problematiche di gestione dei Psr. Tesi ampiamente confermata dall'articolo di Dwyer e Powell, che esemplifica l'esperienza del Regno Unito nella gestione della programmazione 2007-2013. A completare l'analisi sulle difficoltà implementative della politica di sviluppo rurale, l'articolo di analisi dei profili di spesa della Politica di sviluppo rurale svolta da Mantino e Tarangioli, che analizza le difficoltà di attuazione dei programmi, particolarmente evidenti anche in questo ciclo di programmazione. Nei primi due anni di applicazione (2014 e 2015) la spesa dei Psr 2014-2020 è stata pari a circa il 6% degli stanziamenti disponibili per l'intero settennio², contro uno stato di avanzamento di oltre il 12% registrato nello stesso primo biennio della programmazione 2007-2013.

Spesso, le difficoltà incontrate nella gestione dei programmi vengono attribuite all'introduzione di nuovi strumenti o alla gestione di quelli più complessi (pacchetti di misure, progetti integrati, Leader, cooperazione). Gli approfondimenti svolti sulla misura 124 (articolo di Cristiano e Proietti), sulle misure forestali (Romano) e sul Leader (Di Napoli e Tomassini) in parte confermano tali sensazioni altre volte confutano la tesi, evidenziando la capacità, una volta innescato il meccanismo di attuazione, di fare spesa e raggiungere risultati importanti anche da parte di queste misure.

Dai risultati... alla ridefinizione di politiche e programmi

La seconda parte del Tema dà voce ai valutatori dei programmi di sviluppo rurale, i quali, alla luce dell'esperienza e delle analisi on going ed *ex-post* dei Psr, espongono le loro conclusioni sui risultati e gli impatti generati dalla politica.

Nella programmazione 2007-2013, l'introduzione della valutazione *on-going* dei Psr, ha il merito di aver rafforzato l'utilità e l'uso della valutazione, in termini di supporto all'apprendimento del contesto di azione dei programmi; il che ha permesso un costante accompagnamento alla loro attuazione.

Infatti, l'utilità era presupposto regolamentare alla conduzione *on-going* delle valutazioni dei Psr 2007-2013, che dovevano comprendere tutte le attività di valutazione da farsi nel corso dell'intero periodo di programmazione e qualunque attività ad essa connessa che l'autorità responsabile del programma ritenesse utile per migliorarne la gestione, oltre alle valutazioni *ex-ante*, intermedia ed *ex-post* (Commissione europea, 2006a).

Parallelamente, si è assistito all'innalzamento dei livelli di consapevolezza e di competenza in materia di *governance* della valutazione dello sviluppo rurale. Ciò ha contribuito alla definizione di percorsi valutativi di qualità più elevata, più utili e più utilizzati nei processi decisionali di programmazione, attuazione e revisione dei programmi (Cristiano *et al.* 2017, Cristiano *et al.*, 2013; Eenrd, 2014).

Nello specifico, in Italia, già nella documentazione di affidamento dei servizi di valutazione (2008-2009), molte Autorità di gestione dei

Psr avevano espresso una rilevante domanda valutativa aggiuntiva, attraverso la formulazione di quesiti valutativi specifici.

Inoltre, la strategicità delle attività di valutazione *on-going* per le amministrazioni risulta evidente anche dalla destinazione di un ammontare di risorse finanziarie pari a circa il 12% di quelle complessivamente destinate ai servizi di assistenza tecnica dei Psr 2007-2013 e, comunque, superiore a quello registrato per il periodo di programmazione precedente (Bolli *et al.*, 2010).

Per la generalità degli Stati membri, nel corso dell'attuazione dei programmi, si è potuto osservare un progressivo incremento nella capacità delle amministrazioni di esprimere un'autonoma domanda di valutazione, attraverso la richiesta di numerosi approfondimenti tematici e di metodologie innovative di valutazione. Infatti, nel 2012, ossia a due anni dalla presentazione delle valutazioni intermedie dei Psr 2007-2013, la maggior parte degli Stati membri aveva realizzato, anche, approfondimenti tematici. Essi riguardavano, in particolare l'attuazione delle misure di sviluppo rurale, ma anche l'impostazione di lavori che sarebbero stati utili alla finalizzazione delle valutazioni *ex-post* (Helpdesk, 2014).

In Italia, a fine programmazione si contano circa 145 approfondimenti tematici, oltre i rapporti di valutazione intermedia ed *ex-post* di per sé obbligatori per i Psr 2007-2013. Al riguardo, è significativo che, l'autonomia espressa dalle amministrazioni nel definire tali approfondimenti sia stata espressa soprattutto per quei temi di sviluppo rurale per i quali non erano previste specifiche prescrizioni regolamentari o di indirizzo comunitario. In particolare, le amministrazioni hanno espresso una domanda specifica di valutazione indirizzata, prevalentemente, all'analisi dei processi di attuazione d'interventi innovativi e complessi: cooperazione per l'innovazione, progettazione integrata di filiera e territoriale, Leader, azioni per la qualità della vita, misure agroambientali. A questo proposito, i contributi dei valutatori dei Psr pubblicati in questa rivista forniscono una panoramica dei risultati di alcune queste tipologie di intervento che sono tra le più strategiche dello sviluppo rurale nei diversi territori.

Di fatto, quindi, l'approccio *on-going* è stato utilizzato per la definizione *in itinere* di processi valutativi su misura per le diverse esigenze di supporto e conoscenza delle amministrazioni, in risposta alle necessità di rafforzare/reindirizzare in senso *evidence-based* i programmi e gli interventi di sviluppo rurale, nelle diverse fasi di programmazione e attuazione dei Psr (Cristiano *et al.*, 2015).

Una nota di merito, a questo proposito, va al contributo della Rete Rurale Nazionale (Rrn), decisivo nel favorire il dialogo tra i diversi attori della programmazione e della valutazione, nell'accompagnare le amministrazioni nell'interpretazione e attuazione degli indirizzi comunitari, svolgendo funzioni di laboratorio e di strumento di *capacity building* (cfr. articolo Angori e Verrascina, 2017).

Una questione degna di rilievo riguarda l'approccio di tipo *knowledge-driven* che ha caratterizzato i percorsi valutativi *on-going*, finalizzati a restituire una conoscenza specifica e sistematica sui programmi e la loro attuazione, che è andata sedimentandosi nel corso della programmazione 2007-2013, fino a svolgere una funzione servente rispetto alle valutazioni *ex post* dei Psr. Di questa conoscenza ha beneficiato anche la definizione dei programmi dei Psr 2014-2020, le cui valutazioni *ex ante*, peraltro, sono state realizzate, per la quasi totalità dei programmi, dai valutatori *on-going* dei Psr 2007-2013.

L'utilità dimostrata dalla valutazione *on-going* anche oltre il periodo di attuazione dei Psr, a parere delle scriventi, introduce un elemento ulteriore di riflessione relativa alla valutazione *ex-post*. Questa, infatti, secondo gli indirizzi comunitari, è presentata alla Commissione europea entro i tre anni successivi al termine della programmazione; è di tipo sommativo ed è finalizzata alla rendicontazione e alla verifica del raggiungimento dei risultati attesi dei programmi. In prospettiva, inoltre, la valutazione *ex-post*, attraverso l'analisi degli impatti dei programmi, deve supportare le scelte di politica, contribuendo al suo miglioramento, perché fondata sull'evidenza dei cambiamenti determinati nelle aree rurali. La realtà dei fatti, come accennato, mette in discussione tale auspicata utilità delle valutazioni di chiusura dei programmi, a causa, da una parte della discrasia temporale e metodologica tra le valutazioni *ex post* e il ciclo di definizione della Pac; e dall'altra, dell'incoerenza dei tempi di analisi rispetto a quelli di effettiva osservabilità di risultati attribuibili ad alcuni degli interventi di sviluppo rurale.

L'ultima questione è avanzata dai valutatori *ex post* con riferimento a diverse misure d'intervento, immateriali e d'investimento, e ai programmi nel loro insieme. I loro risultati non possono essere osservati e contabilizzati, attraverso indicatori anche sufficientemente pertinenti, entro i tre anni successivi alla conclusione degli interventi. È questo il caso, tra gli altri, dei risultati in termini di mitigazione dei cambiamenti climatici, di aumento del valore aggiunto delle aziende che abbiano realizzato investimenti innovativi, della crescita delle capacità imprenditoriali dovute a interventi di formazione e di miglioramento delle pratiche agrarie a seguito di interventi di consulenza.

La questione della discrasia temporale e metodologica tra le valutazioni *ex post* e il ciclo di definizione della Pac è più complessa.

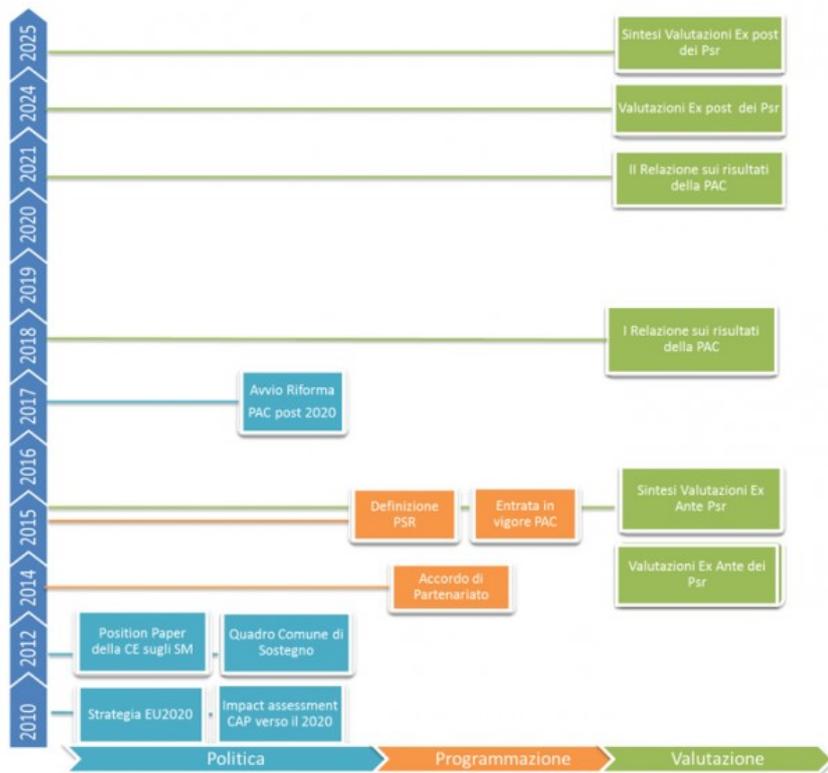
La discrasia temporale dipende dalla asincronia tra ciclo di definizione della politica e quello di attuazione e valutazione dei Psr (Figura 1).

La discrasia metodologica è addebitabile, innanzitutto, al fatto che le attività *ex post* sono finalizzate alla valutazione di programma e, dunque, non sono utilizzate per l'analisi dei risultati della politica, che sta alla base delle riforme della Pac. Queste ultime, infatti, sin dal 2003, sono basate, principalmente, su analisi di scenario (*impact assessment*), tramite cui sono simulati gli effetti delle diverse opzioni di politica. In questo contesto, le valutazioni *ex-post* dei programmi, sintetizzate per temi a livello comunitario, sono utilizzate soltanto come riferimento bibliografico.

Il percorso di definizione della Pac 2014-2020 in figura 1 dà evidenza del fatto che le riflessioni per la riforma, così come quelle di definizione di nuovi programmi, possono basarsi al massimo su analisi intermedie della programmazione precedente o di quella in corso di attuazione. Nello stesso tempo, è evidente che la politica di sviluppo rurale, per quanto tenda a conservare gli strumenti di attuazione, ad ogni ciclo di programmazione ridefinisce strategia ed obiettivi, rinnova i principi di *governance* degli interventi, introduce nuovi approcci di gestione, a prescindere dal fatto che gli strumenti utilizzati, l'organizzazione adottata e la gestione effettuata abbiano portato o meno buoni risultati. Basti pensare a come si è evoluta l'attuale normativa sullo sviluppo rurale rispetto a quella 2007-2013: in

rottura con il passato per quanto riguarda il contesto di programmazione e attuazione, ma fortemente conservativa in termini di obiettivi e strumenti. Tutte le novità introdotte sono legate ad esigenze di *policy* fondate su analisi di scenario, che poco hanno a che fare con l'esperienza maturata e le regole di attuazione definite che, per certi versi, si sono irrigidite creando effettive difficoltà applicative. L'elenco di queste ultime è lungo: per esempio il *greening* e le regole di demarcazione con le politiche del primo pilastro hanno per mesi impegnato le amministrazioni nazionali e regionali nella definizione di un quadro regolatorio adeguato.

Figura 1 – I tempi di politica, programmazione e valutazione



Fonte: nostra elaborazione

Ogni ciclo di programmazione, seppure si presenti con priorità e obiettivi ridefiniti, tende a conservare gli strumenti d'intervento e soprattutto le regole di attuazione, e sono proprio queste a inficiare i processi attuativi (Mantino 2010; 2017, Sotte, 2017) e a determinare successi e insuccessi dell'azione pubblica. Alcuni autori hanno notato un palese rischio di vedere, in alcune situazioni, le scelte programmatiche dettate dalla facilità di gestione degli strumenti piuttosto che dal valore dei risultati (Dwyer *et al.*, 2016).

In prospettiva, va rilevato, comunque che la complessità dell'impianto programmatico 2014-2020 (revisione Psr già in atto) e attuativo (principalmente nuovo codice sugli appalti e procedure di avvio delle misure) sta causando ritardi, ormai preoccupanti, nelle selezioni dei valutatori dei singoli Psr, che si rifletteranno sulle *performance* della valutazione durante il periodo di programmazione.

Questi, infatti, allo stato attuale, sono stati selezionati soltanto per 5 Psr (Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte, Provincia Autonoma di Bolzano, Basilicata); mentre, nello scorso periodo di programmazione, le selezioni erano terminate entro il secondo anno di attuazione dei Psr 2007-2013. All'epoca, le amministrazioni italiane si dimostrarono più virtuose di tanti altri Stati membri, che tardarono le selezioni fino a pochi mesi prima la scadenza prevista per la presentazione delle valutazioni intermedie dei Psr (31/12 /2010).

In conclusione, ci si auspica che, nel corso dell'attuale periodo di programmazione, la dinamicità che ha caratterizzato il rapporto tra valutazione e attuazione dei Psr sia perpetuata, e possa favorire il consolidamento dei livelli di consapevolezza delle amministrazioni circa l'utilità della valutazione per la buona attuazione dei programmi. Al tempo stesso, il rafforzamento della cultura della valutazione all'interno delle amministrazioni, cui si è assistito finora, dovrà tradursi in una migliore pianificazione delle modalità di utilizzo della conoscenza valutativa che verrà maturata nel corso del periodo di programmazione.

Ovviamente, questo cambiamento delle amministrazioni deve essere fatto proprio e accompagnato dai valutatori. Ad essi è richiesta altrettanta dinamicità e innovatività nel rafforzamento e ampliamento delle competenze, sui temi di sviluppo rurale, sugli approcci e sui metodi di analisi, e delle capacità di farsi promotori della cultura della valutazione nelle amministrazioni.

Alcune riflessioni

Puntualmente, all'aprirsi del dibattito sul futuro delle politiche di intervento comunitario vediamo la Pac al centro di accese discussioni sulla sua utilità, sui costi che genera e sui risultati da essa determinati. L'analisi degli effetti, almeno per quanto riguarda la politica di sviluppo rurale, mette in evidenza l'effettiva capacità di quest'ultima di incidere sui contesti in cui agisce.

Ai risultati conseguiti corrisponde, però, un processo di attuazione complesso, farraginoso e poco adatto a modificarsi rispetto ai fattori esterni che influiscono sui progressi dei programmi. Infatti, l'attuale programmazione sta più che mai evidenziando difficoltà. Una buona parte delle Regioni ha già modificato i programmi per inserire correttivi soprattutto nei meccanismi di funzionamento delle misure, mentre sono numerose le misure non ancora rese operative per la complessità e non chiarezza delle regole attuative che non sono ancora state avviate poiché non sono state definite le (per esempio alcune misure forestali, la consulenza, gli interventi della misura 7.3 per la banda ultra larga, numerose azioni della misura 16 cooperazione, il Leader/CILD). Nel corso del 2017, probabilmente, si procederà ad ulteriori modifiche dei Psr con l'entrata in vigore del Regolamento *Omnibus*³ che interviene piuttosto incisivamente sulle regole di intervento di tutta la programmazione 2014-2020.

Il Regolamento *Omnibus* è inteso, principalmente, come uno strumento di semplificazione e razionalizzazione di quanto già disposto dai Regolamenti del 2013. Per lo sviluppo rurale presenta regole di semplificazione (per es. per l'approccio Leader e alcuni interventi agroambientali) e introduce strumenti tarati sulle esigenze dei potenziali beneficiari (strumenti per l'accesso al credito). Inoltre, forse per la prima volta nella storia delle politiche agricole, introduce approcci di intervento e di gestione legati ad esigenze contingenti, come l'emergenza rifugiati, proponendo interventi mirati e prioritari di inclusione dei migranti. Tale percorso include il miglioramento del sistema di valutazione dell'impatto della Pac, nel senso di sviluppo di pratiche di *follow-up*, tese a far tesoro dei risultati raggiunti e utilizzarli nella fase successiva del ciclo politico e decisionale.

L'*Omnibus* non è tanto una riforma di medio termine, quando un tentativo di rendere più gestibili gli interventi comunitari. Probabilmente è anche il tentativo di avviare un processo di riforma della Pac centrato su un processo di semplificazione ormai sempre più necessario per costruire interventi efficaci.

Riferimenti bibliografici

- Bolli M., Cagliero R. e Cristiano S. (a cura) (2013), *Valutare i programmi di sviluppo rurale: approcci, metodi ed esperienze*, Inea, Roma
- Bolli M., Cristiano S., De Mattheis S., Fucilli V. (2010), *L'organizzazione della valutazione on-going in Italia: lo stato di attuazione*, Rrn, Roma
- Commissione Europea (2006a), *Manuale del Quadro Comune per il Monitoraggio e la Valutazione - Documento di orientamento*. Direzione generale dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale, Bruxelles
- Cristiano S., Licciardo F. (2016), La valutazione delle politiche di sviluppo rurale nel periodo 2007-2013: una lettura di sintesi dell'esperienza on-going. Atti della XXXVII Conferenza Italiana di Scienze Regionali, Ancona 20-22 settembre 2016
- Cristiano S., Fucilli V., Monteleone A. (2013), La valutazione della Politica di Sviluppo Rurale. In: Vergani A. (a cura), *Prove di valutazione. Libro bianco sulla valutazione in Italia*, FrancoAngeli editore, Milano
- DG Agri, (2016), *Mapping and analysis of the implementation of the Cap. Final Report*. EU, Brussels
- Dwyer J et al. (2016): *Research for Agri Committee. Programmes implementing the 2015-2020 Rural Development Policy*. European Parliament, Brussels
- European Evaluation Network for Rural Development (Eenrd), (2014), *Synthesis of the annual progress reports for 2012 concerning ongoing evaluation*. European Communities 2013
- Hoffmann A. (2009), *Il modello delle politiche agricole*. FrancoAngeli, Milano
- Mantino F. (2010), "La nuova programmazione in Europa: strategie, dinamiche e rapporti con le altre politiche" in Storti D. e Zumpano C. *Le Politiche comunitarie per lo sviluppo rurale. Il quadro degli interventi in Italia*. Rapporto Ops – Inea, Roma
- Monteleone A. (2010), "La politica di sviluppo rurale in Italia tra presente e futuro" in *Agriregionieuropa*, 20
- Murano R., Monteleone A. (2010), "La pianificazione strategica comunitaria e nazionale" in Storti D. e Zumpano C. *Le Politiche comunitarie per lo sviluppo rurale. Il quadro degli interventi in Italia*. Rapporto Ops – Inea, Roma
- ÖIR et al. (2012), *Synthesis of Mid-term evaluation of Rural Development Policy 2007-2013. Final report*. Rapporto finale per la Commissione europea- DG Agri, Vienna
- Sotte F. (2009), *La politica di sviluppo rurale 2007-2013. Un primo bilancio per l'Italia*. Quaderni Gruppo 2013, Adizioni Tellus, Roma
- Sotte F., Baldoni E. (2016), *La spesa pubblica in Italia (2008-2014)*. Collana Economia Applicata Cia
- Tarangioli S. (2014), "I Psr 2014-2020: prime impressioni sull'impianto strategico e le scelte delle Regioni" in *Agriregionieuropa*, 38
- Tarangioli S. (2014), "La politica di sviluppo rurale 2013" in *Rapporto sullo stato dell'agricoltura 2013*, Inea-Mipaaf, Edagricole

-
1. Proposta del Consiglio Europeo 6574/17 del 21/02/2017.
 2. Dato relativo ai volumi di spesa pubblica erogati al 31/12/2016 fornito dalla Reterurale (www.reterurale.it).
 3. Cfr. nota 1.

La strategia nazionale per lo sviluppo rurale: tra priorità di sviluppo e strategia di gestione

Barbara Zanetti ^a, Mara Lai ^a

^a CREA - Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria

Abstract

L'articolo si propone di formulare iniziali considerazioni sull'attuazione, finanziaria e fisica, della politica di sviluppo rurale in Italia e in Europa ripercorrendo brevemente le principali modifiche avutesi nel corso del periodo di programmazione, in particolare in occasione dell'Health Check, per passare poi ad analizzare la distribuzione e l'utilizzo delle risorse tra gli assi e al loro interno. L'analisi si basa sui dati di programmazione e di spesa, a livello regionale, aggiornati alla fine del 2015 per l'Italia e su dati di programmazione e spesa aggiornati rispettivamente a gennaio 2015 e dicembre 2014, a livello di singola misura, per l'Europa.

Introduzione

La semplificazione degli strumenti di intervento, l'approccio strategico alla programmazione e gestione degli interventi e il *mainstreaming* del programma Leader sono gli aspetti innovativi che hanno caratterizzato la programmazione dello sviluppo rurale nel periodo 2007-2013 introdotti allo scopo di conseguire una maggiore efficienza e trasparenza nella gestione della politica (Mantino, 2008).

Sul fronte dell'efficacia degli interventi, l'approccio strategico con la definizione degli obiettivi specifici per ciascuna priorità stabilita a livello comunitario (sviluppo economico, crescita dell'occupazione e sostenibilità ambientale), un corposo *set* di misure attivabili, l'indicazione dei livelli di soglia¹ per l'attribuzione delle risorse e l'opportunità di territorializzare gli interventi in maniera differenziata in virtù di determinate necessità, hanno posto i *policy maker* nelle condizioni di identificare e programmare interventi su specifiche esigenze cercando così di evitare un'eccessiva dispersione delle risorse e degli interventi su ampi territori.

Tuttavia, nel corso del periodo di programmazione, l'impianto strategico ha subito più processi di revisione che hanno da un lato determinato la necessità di rimodulare la strategia e dall'altro condizionato in qualche modo anche l'attuazione della politica stessa.

Pur in assenza, a distanza di un anno dalla chiusura della programmazione 2007-2013, di dati definitivi sull'attuazione, l'articolo intende ripercorrere brevemente le scelte politiche e strategiche adottate dalle Regioni italiane, anche alla luce di quanto rilevato a livello europeo, offrendo un'occasione di riflessione su come i documenti programmatici regionali (Psr) hanno interpretato ed espresso gli orientamenti comunitari e i regolamenti attuativi.

La programmazione

All'avvio del periodo di programmazione, le Regioni italiane hanno definito la loro strategia di sviluppo scegliendo gli interventi da realizzare tra un *set* di ben 42 misure distinte per priorità e assi tematici e pertanto dirette a soddisfare specifici fabbisogni e obiettivi. L'analisi della distribuzione della spesa programmata tra le priorità rende possibile eseguire una valutazione delle strategie messe in campo in termini di: a) competitività settoriale (asse 1); b) sostenibilità ambientale (asse 2); c) diversificazione e qualità della vita (asse 3). I suddetti tre ambiti strategici hanno trovato supporto anche attraverso gli interventi realizzati con le misure previste per l'approccio Leader² (asse 4).

L'analisi del peso percentuale delle risorse attribuite ai vari assi dei Psr (Tabella 1) all'avvio della programmazione pone in evidenza un orientamento prevalente delle Regioni italiane verso obiettivi considerati più tradizionali (Storti, 2010) e riconducibili alla sostenibilità ambientale e alla competitività del settore agricolo e forestale. Tale orientamento è analogo a quello che si riscontra nei Psr degli altri Paesi europei dove quasi l'80% dei finanziamenti disponibili si concentra nei primi due assi.

Tabella 1 - Distribuzione delle risorse pubbliche nei Psr 2007- 2013 in Italia al 31.12.2008 (% per Asse)

Regioni	Asse I	Asse II	Asse III	Asse IV
Obiettivo Competitività				
Piemonte	40	46	8	7
Valle d'Aosta	10	71	11	8
Lombardia	33	53	9	4
Trento	34	47	12	7
Bolzano	24	62	9	5
Veneto	45	38	5	11
Friuli Venezia Giulia	45	38	10	7
Liguria	53	21	6	20
Emilia Romagna	41	43	11	5
Toscana	39	40	11	10
Umbria	41	44	9	5
Marche	44	40	9	6
Lazio	49	33	12	6
Abruzzo	45	39	11	5
Molise	45	35	15	5
Sardegna	28	57	1	14
Totale	39	44	9	8
Obiettivo convergenza				
Campania	42	37	16	5
Puglia	42	36	3	19
Basilicata	27	56	10	6
Calabria	42	42	10	6
Sicilia	43	43	8	6
Totale	39	43	9	8
Totale Italia	39	44	9	8

Fonte: Elaborazione dell'autore su dati Psr al 31/12/2008

Da una rapida lettura si evince che sono in particolar modo le Regioni e le Province Autonome dei territori caratterizzati dalla presenza di aree montane ad aver scelto di investire maggiori risorse per la tutela e il miglioramento ambientale di queste zone a forte rischio di abbandono. Questo orientamento, pur se in parte condizionato dal livello di soglia minimo di investimento è stato in qualche modo influenzato da un lato, dalla possibilità di poter attivare misure dirette a sostenere interventi già consolidati sui territori dando così continuità alla strategia d'intervento, e dall'altra dalla possibilità di poter ricorrere a operazioni (misure a premio, indennità) caratterizzate da meccanismi capaci di assicurare il raggiungimento degli obiettivi di spesa e quindi di non incorrere nel disimpegno automatico. L'analisi della dotazione finanziaria dell'asse evidenzia, infatti, che il 77% di questa è concentrata su 3 delle 16 misure messe a disposizione: indennità per le aree svantaggiate (misura 212), pagamenti agroambientali (misura 214) e aiuti al primo imboschimento dei terreni agricoli (misura 221).

Anche a livello europeo, circa 80% delle risorse finanziarie dell'asse si concentrano prevalentemente sulle indennità e sui pagamenti agroambientali; seguono l'imboschimento dei terreni agricoli (5,7%) e il ripristino dei danni causati da eventi naturali e l'introduzione di misure di prevenzione (4%). Tutte le altre misure si attestano sotto al 2%. Solo Irlanda, Finlandia, Regno Unito, Austria e Svezia hanno scelto di concentrare oltre il 60% dell'intera dotazione finanziaria dei Psr sull'asse 2. In particolare, l'Irlanda ha fatto delle scelte strategiche molto precise, attivando solo sette misure più l'asse Leader, orientate verso il conseguimento di obiettivi ambientali. Simile è la strategia adottata nel Regno Unito dove, seppure i quattro Psr regionali attivino un numero più elevato di misure, la strategia si concentra sul conseguimento degli obiettivi ambientali. La tendenza concentrare i fondi del Psr sul perseguimento di specifici obiettivi ambientali (che contribuiscono ovviamente anche al miglioramento della competitività e qualità della vita) dedicando altri fondi nazionali per affrontare le altre problematiche legate al settore era già emersa nel Regno Unito nel periodo di programmazione 2000-2006.

Sul fronte della competitività si rileva un analogo comportamento. In Italia, pur di fronte a una semplificazione generale delle procedure attuative rispetto alla precedente programmazione, la strategia messa in atto allo scopo di promuovere la crescita economica dei settori agricolo, alimentare e forestale si è prevalentemente concentrata sull'attivazione di misure tradizionali quali l'ammodernamento delle imprese agricole (misura 121), con il 33% delle risorse assegnate all'asse, e sull'accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali (misura 123), con il 18%. Seguono, sempre in termini di peso di risorse programmate, il sostegno dell'insediamento dei giovani agricoltori (misura 112) e quella per l'avviamento dei servizi di assistenza alla gestione, di sostituzione e di consulenza agricola e forestale (misura 115) con l'11% delle risorse programmate. Tutte le altre misure presentano un peso più basso compreso entro il 5%.

Non molto diverso è l'orientamento a livello europeo. Circa il 60% delle risorse assegnate all'asse si concentra, infatti, a favore del sostegno dell'ammodernamento delle aziende agricole, dell'accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali e del miglioramento infrastrutturale. Seguono le misure per la promozione del ricambio generazionale, con l'insediamento dei giovani agricoltori e il prepensionamento (misura 113), rispettivamente con l'8,3% e l'8%, le misure per la formazione (misura 111) con il 3%. Tutte le altre misure si attestano sotto al 2,5%. Guardando invece alla distribuzione dei fondi per Stato membro, non si rileva la concentrazione osservata per le priorità ambientali. Solo il Belgio investe il 52% delle risorse dello sviluppo rurale nell'asse 1, mentre

Ungheria, Portogallo e Spagna investono il 45% e la Lituania il 44%.

Più articolata è l'azione diretta a favorire le condizioni di crescita nelle aree rurali allo scopo di migliorarne le condizioni della qualità della vita e sostenere quindi la permanenza della popolazione. L'analisi delle misure attivate evidenzia che la strategia ha puntato prevalentemente a investire, con il 39% delle risorse destinate all'asse 3, nella realizzazione di interventi diretti alla diversificazione delle attività agricole (misura 311), con il 14% delle risorse, alla creazione di servizi essenziali e infrastrutture a beneficio delle imprese e delle popolazioni locali (misura 321), al rinnovamento dei villaggi (misura 322) e, infine, con l'11% delle risorse alla tutela e riqualificazione del patrimonio rurale. Un sostegno verso questa direzione è arrivato anche dagli investimenti previsti dalla misura "qualità della vita" dell'approccio Leader (misura 413) alla quale è stato destinato oltre il 60% delle risorse complessivamente attribuite all'asse 4. A livello nazionale le risorse assegnate all'approccio integrato Leader superano di poco il limite di soglia indicato (5%), ad eccezione della Liguria che si evidenzia non solo perché ha scelto di investirvi il 20% delle risorse che gli sono state attribuite ma anche perché è l'unica Regione ad aver scelto di attribuire al Leader un ruolo centrale nel miglioramento della competitività delle filiere agroalimentari. Tuttavia, è da rilevare che la spinta degli Orientamenti strategici comunitari verso approcci di intervento basati sull'integrazione di strumenti, comparti, soggetti e territori (Tarangioli, 2010) ha portato a prevedere, impiegando diverse misure del Psr, il ricorso a più strumenti di approccio integrato quali ad esempio i progetti integrati territoriali, quelli integrati di filiera e i pacchetti aziendali.

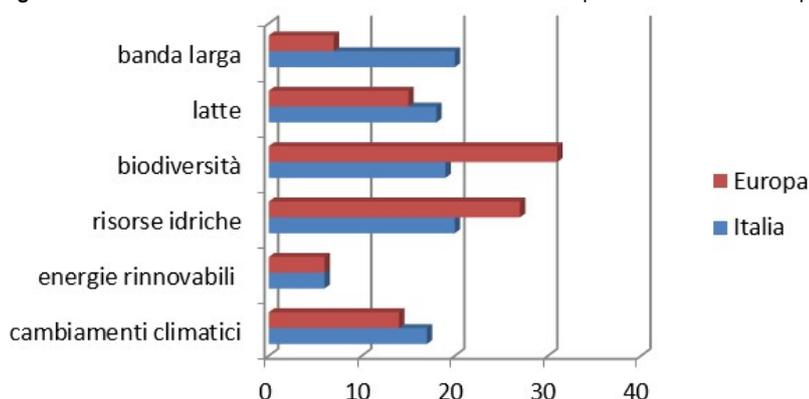
A livello europeo, si nota un maggiore equilibrio in termini di peso delle singole misure sulle risorse assegnate all'asse 3. Le misure più rilevanti sono quelle a sostegno dei servizi alla popolazione delle aree rurali e allo sviluppo e rinnovamento dei villaggi, mentre sono la Bulgaria (36%) e Malta (30%) gli Stati membri ad aver dedicato la fetta superiore di risorse alle priorità perseguite dall'asse 3. Per l'asse 4, la cui dotazione si è attestata fin dal principio intorno al 6% delle risorse destinate allo sviluppo rurale, la misura volta a promuovere il miglioramento della qualità della vita nelle aree rurali e la diversificazione in attività non agricole ha assorbito circa il 70% delle risorse a disposizione.

Tra il 2007 e il 2008, allo scopo di migliorare il funzionamento della Pac, è stato avviato il cosiddetto processo di verifica dello stato di salute della Pac (*Health Check - HC*)³ a cui ha fatto seguito il piano europeo di ripresa economica (*Recovery Plan - RP*), con il fine di contenere la crisi economica e di liquidità finanziaria che ha colpito i mercati.

Entrambi gli interventi, concretizzandosi in un incremento delle risorse finanziarie vincolate a perseguire nuove priorità delineate negli Orientamenti strategici comunitari, hanno, di fatto, determinato la necessità di apportare modifiche, inevitabili, ai documenti strategici e di programmazione nazionale e regionale sia in termini di riprogrammazione delle risorse finanziarie sia in termini di adeguamento ai nuovi obiettivi. Nel complesso, l'aumento della dotazione finanziaria delle risorse comunitarie destinate allo sviluppo rurale è ammontato a poco meno di 5 miliardi di euro (465 milioni di euro di risorse Feasr aggiuntive per l'Italia). Tuttavia, pur trattandosi di un aumento della dotazione finanziaria l'impatto della stessa sul volume complessivo delle risorse pubbliche destinate allo sviluppo rurale risulta piuttosto limitato: l'incremento complessivo si attesta, infatti, a poco più del 6%.

In linea generale, l'orientamento adottato dai *policy maker*, almeno a livello nazionale, è stato quello di andare a rafforzare le strategie messe in campo dai Psr che prendevano già in considerazione il perseguimento delle nuove priorità. L'analisi della distribuzione delle risorse finanziarie aggiuntive tra le nuove priorità introdotte evidenzia una loro maggiore concentrazione verso quelle inerenti la gestione delle risorse idriche e la banda larga (entrambe con circa il 20%) mentre a livello europeo la quota più cospicua di risorse è stata assegnata alla biodiversità e alla gestione delle risorse idriche (Figura 1).

Figura 1 - Distribuzione delle risorse Feasr HC e RP tra le nuove priorità in Italia e in Europa (valore %)



Fonte: elaborazione dell'autore su dati Psr e Commissione europea

La distribuzione delle risorse HC all'interno degli Stati membri, evidenzia che l'Olanda (unica ad aver destinato una buona fetta delle risorse alla priorità innovazione), l'Italia, la Germania, la Svezia, la Romania e la Repubblica Ceca hanno ripartito le risorse tra tutte le priorità (Commissione Europea, Press release 2010). Altri Stati, invece, hanno preferito concentrare le risorse in poche priorità, o addirittura su una sola, come nel caso di Malta, Lettonia e Ungheria che hanno destinato l'intera dotazione alla ristrutturazione del settore lattiero-caseario. Vista l'esiguità delle risorse aggiuntive, soprattutto per i nuovi Stati membri (circa il 10% della dotazione

complessiva), la concentrazione su poche priorità ha permesso un utilizzo più efficiente delle risorse aggiuntive.

A seguito della revisione di medio termine numerose sono state le rimodulazioni apportate, nel rispetto delle modalità indicate dal Reg. 1974/2006, tra le misure e gli assi dei documenti di programmazione dei Psr italiani ed europei. In Italia la principale motivazione alla base di queste operazioni è ricondotta in gran parte all'esigenza di evitare il disimpegno automatico delle risorse impegnate e non spese.

Se si confronta la distribuzione delle risorse pubbliche all'avvio della programmazione con quelle relative all'ultimo piano finanziario, si rileva un aumento delle risorse tra il 6 e 7% rispettivamente all'asse 1 e 3 e del 12% per l'asse 2. Sono in particolare le misure che consentono un'agevole capacità di spesa, quali le indennità e i pagamenti agroambientali, a beneficiare di maggiori risorse finanziarie andando così a confermare il loro doppio ruolo strategico da un lato, nella definizione degli interventi a sostegno della sostenibilità ambientale, e funzionale dall'altro nell'avanzamento della spesa. Anche a livello europeo si rileva un aumento della dotazione finanziaria dell'asse 2: si tratta in particolare delle misure 214, le cui risorse sono andate ad assorbire più del 50% dell'intera allocazione finanziaria dell'asse, seguita dalle indennità compensative e dal sostegno al benessere animale (215) e sugli investimenti non produttivi (216). Tutte le altre misure hanno registrato una riduzione delle risorse, in particolare quelle forestali, tendenza condivisa con le omologhe misure ricadenti nell'asse 1.

Con riferimento agli interventi di natura strutturale finanziati dall'asse 1, in valore assoluto, in Italia, la misura che sostiene gli investimenti materiali e immateriali diretti a migliorare il rendimento delle aziende e delle imprese agricole (121) presenta la maggior dotazione di risorse finanziarie con oltre 3 miliardi di euro e conferma il suo ruolo strategico per l'ammodernamento e il miglioramento del rendimento delle aziende agricole. Si ritiene opportuno evidenziare che il 42% delle risorse finanziarie complessivamente investite si concentra nelle cinque Regioni convergenza. Nel corso dell'attuazione la misura destinata a sostenere il recupero del potenziale di produzione danneggiato (misura 126) ha registrato un notevole incremento delle risorse programmate (+179%) a causa delle diverse calamità naturali (terremoti, alluvioni) che nel periodo di programmazione si sono succedute compromettendo fortemente la produzione del comparto agricolo di alcune regioni. Un incremento di risorse (+16%) si registra anche per la misura volta a incoraggiare la cooperazione tra i diversi soggetti della filiera agroalimentare con il mondo della ricerca e dell'innovazione (misura 124) alla quale, all'avvio di programmazione, era stata rivolta un'attenzione più contenuta.

Negli altri Paesi europei, nel corso del periodo di programmazione, la variazione finanziaria alle misure dell'asse 1 non ha tuttavia determinato modifiche significative nella strategia di attuazione confermando, nel complesso, le scelte fatte all'avvio. Al termine della programmazione, la maggior parte delle misure presenta una riduzione della dotazione iniziale, con la sola eccezione delle misure 121 e 112 il cui peso all'interno dell'asse è cresciuto, passando dal 29% al 35% per la prima e dall'8,3% all'8,8% per la seconda.

Sia in Italia che in Europa, le misure volte a garantire i servizi essenziali per la popolazione e l'economia rurale e la diversificazione delle attività agricole, sono invece quelle che a fine programmazione trovano confermato il ruolo trainante nel miglioramento della qualità della vita nelle aree rurali. Nel caso dell'asse 3 si nota un maggiore equilibrio in termini di peso delle singole misure sulle risorse assegnate all'asse all'inizio del settennio. Le misure più rilevanti sono quelle a sostegno dei servizi alla popolazione delle aree rurali e allo sviluppo e rinnovamento dei villaggi, la cui dotazione finanziaria è anche cresciuta nel corso del periodo di programmazione, a scapito delle altre misure dell'asse, considerando che le risorse complessive dell'asse hanno registrato una riduzione tra l'inizio e la fine del periodo.

Perde risorse il Leader su tutte le misure ad eccezione di quella dedicata alla competitività (411), e tale ridimensionamento, peraltro costante nel corso della programmazione, non è riconducibile a un apporto fallimentare dell'approccio che anzi trova conferma, non solo per essere incisivo nei processi di crescita socio economica delle aree rurali ma anche per aver stimolato la nascita e il ricorso nell'ambito dei Psr ad altri strumenti di sviluppo integrato. Il fallimento è da ricercare più che altro nell'inserimento dell'approccio Leader all'interno dei Psr che lo ha portato a essere considerato residuale (in termini finanziari) rispetto alle altre misure e al fatto di essere uno strumento ancora poco conosciuto dalle diverse strutture regionali e dagli altri attori istituzionali coinvolti nella gestione delle politiche di sviluppo rurale (Cacace, 2011).

Tuttavia, ad aver favorito la perdita di risorse finanziarie, nelle misure Leader come in altre, vi è l'oggettiva difficoltà a sostenere la spesa che trova sponda non solo nei tecnicismi procedurali e amministrativi ma anche nell'impatto socio-economico della crisi e nel clima di incertezza economica che in un qualche modo hanno ostacolato l'accesso ad alcune misure strutturali del Psr (Giampietri E.; Rutkowsky E.; Finco A., 2015).

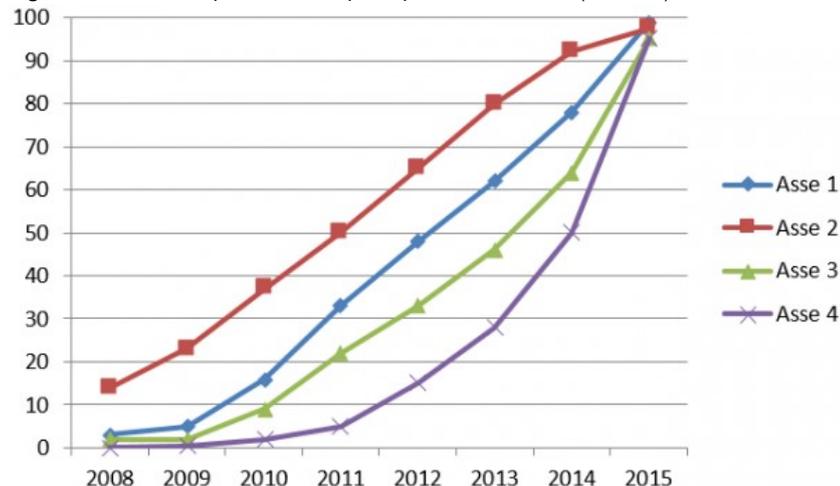
L'attuazione

Durante il periodo di programmazione 2007-2013 in Italia, sono stati gestiti complessivamente quasi 9 miliardi di euro di cofinanziamento da parte del Feasr che hanno sviluppato circa 17 miliardi di spesa pubblica.

L'analisi dell'andamento della spesa nel corso dell'intero periodo di programmazione (Figura 2) evidenzia non solo la perdita delle risorse impegnate ma anche il lento avvio della spesa degli assi 4 e 3 che, in diverse Regioni, ha trovato attuazione proprio attraverso l'approccio Leader. Il buon avvio della spesa dell'asse 2, invece, trova la sua giustificazione nei pagamenti di impegni assunti nel corso della precedente programmazione (i cosiddetti trascinamenti). Nonostante la difficoltà di alcune misure a garantire un flusso costante di spesa, grazie al grande sforzo amministrativo delle Regioni, l'ammontare della spesa programmata e non sostenuta a fine programmazione è stato contenuto, se si tiene conto che a quattro anni dall'avvio dell'attuazione la capacità di spesa effettivamente sostenuta era pari solo al 17% (Monteleone, Pierangeli, 2010).

La lettura dei dati evidenzia che mentre le perdite di risorse finanziarie nei primi due assi sono limitate grazie ad alcune misure performanti quali le indennità e i pagamenti ambientali, l'insediamento dei giovani agricoltori, gli interventi infrastrutturali e il sostegno per la produzione danneggiata da eventi naturali, sono gli assi 3 e 4 a perdere gli importi più significativi delle risorse sulle misure programmate (circa 5%). Con riferimento all'asse 4, tutto sommato si tratta di una perdita contenuta e ciò grazie al progressivo ridimensionamento finanziario apportato nel corso del settennio alle risorse assegnate all'asse (-13%) a favore di misure degli altri assi ritenute più performanti in termini di spesa.

Figura 2 - Andamento per assi della spesa quota Feasr in Italia (valore %)

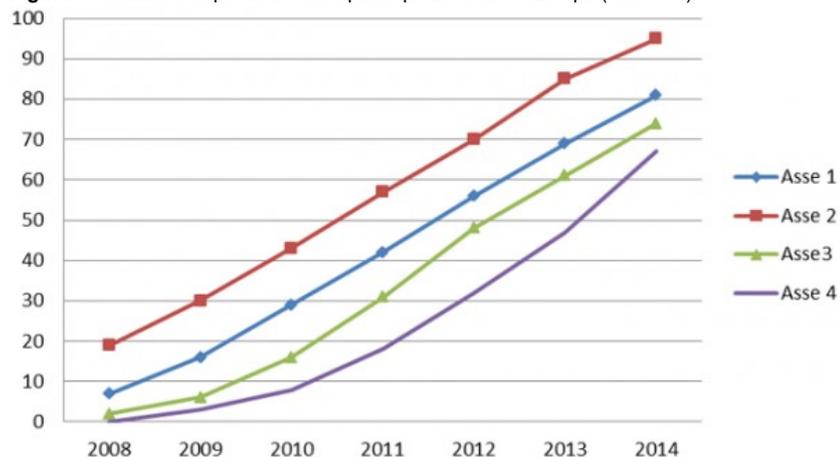


Fonte: Elaborazione dell'autore su dati Psr e Rae

Ciò che è evidente dalla lettura dei dati finanziari⁴, è che oltre il 50% della spesa pubblica complessivamente sostenuta è stata effettuata nel corso del 2015: sono in particolare gli assi 3 e 4, che nel corso della programmazione hanno presentato un ritardo attuativo, a chiudere la programmazione con un avanzamento della spesa nel corso del 2015 rispettivamente del 30 e del 45%. A livello nazionale il maggior impegno nell'avanzamento della spesa è sostenuto dalle Regioni Convergenza che hanno presentato, nel corso della programmazione, maggiori problemi a garantire una continuità nell'avanzamento della spesa rispetto alle regioni Competitività. Bolzano, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Molise, Puglia, Piemonte, Toscana, Umbria e Veneto sono le Regioni che terminano la programmazione dello sviluppo rurale 2007-2013 con un'efficiente *performance* finanziaria.

La difficoltà nel garantire una capacità di spesa costante non sembra essere però un problema tutto italiano. Anche a livello europeo si riscontra un avanzamento (Figura 3) piuttosto contenuto nei primi anni di programmazione.

Figura 3 - Andamento per assi della spesa quota Feasr in Europa (valore %)



Fonte: Elaborazione su dati Commissione Europea

Con riferimento al periodo 2008-2014, ad eccezione dell'asse 2, che ha mantenuto un andamento più costante nel tempo rispetto agli altri assi, grazie ai pagamenti derivanti da impegni assunti nell'ultima parte del precedente periodo di programmazione, il tasso di realizzazione degli altri assi si è attestato tra il 65 e 80%. L'asse 1, pur attestandosi all'81%, ha mostrato, nel corso dell'intero periodo di programmazione, una difficoltà di spesa per le misure a investimento. È il caso della misura che finanzia la cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie (124) che ha registrato un tasso di realizzazione di poco superiore al 60% ma la cui

attuazione non si è rivelata semplice al punto che nel corso del periodo di programmazione, le risorse finanziarie inizialmente assegnate sono state ridotte (in contrasto con quanto successo in Italia). Analogo percorso riguarda la misura di sostegno all'utilizzo dei servizi di consulenza (114) la quale, oltre ad avere un tasso di realizzazione inferiore alla media dell'asse, ha anche subito nel corso del settennio un notevole ridimensionamento in termini di risorse assegnate, passando dai 660 milioni di euro iniziali a 169 milioni nel gennaio 2015. Questa riduzione non è dovuta a un giudizio di scarsa utilità della misura, al contrario considerata di notevole importanza e spesso richiesta dagli imprenditori, ma a una oggettiva difficoltà nella sua attuazione, tendenza che sembra continuare anche nell'attuale periodo di programmazione.

L'esame dell'andamento della spesa degli assi 3 e 4 invece evidenzia la difficoltà di realizzazione delle misure. Nel dicembre 2012 le risorse spese dall'asse 3 si attestavano sul 48% del programmato, mentre a fine 2014 il tasso di realizzazione era pari al 74%. Le misure a sostegno delle attività turistiche (313) e della creazione e sviluppo di nuove attività imprenditoriali (312) hanno presentato le maggiori difficoltà di spesa a fine 2014. Ancora più critica è apparsa la situazione dell'asse 4, i cui pagamenti si sono attestati al 67% delle risorse stanziare. La misura 421 a sostegno dell'attuazione di progetti di cooperazione interregionale e transnazionale presentava il ritardo maggiore, dovuto anche alla maggiore complessità di attuazione di tali iniziative.

Se finanziariamente il percorso attuativo è stato impegnativo ai fini del conseguimento degli obiettivi di spesa, l'attuazione, in termini di beneficiari, azioni e superfici sovvenzionate, sembra presentare dei numeri soddisfacenti. Nella Tabella 2 sono riportati, con riferimento alle misure di maggiore peso finanziario, i valori nazionali conclusivi di alcuni indicatori di realizzazione che si riferiscono all'asse 1 riportati nelle Rae.

Tabella 2 - Risorse pubbliche, beneficiari e operazioni sovvenzionate per misura - Asse 1

Asse	Misura	Risorse pubbliche (euro)	Beneficiari	Operazioni sovvenzionate
1	112	697.690.516	22.125	-
	121	3.219.472.394	43.659	-
	123	1.130.608.891	2.854	-
	125	833.064.041	-	3.433

Fonte: Elaborazione dell'autore su dati Rae 2015

Fra questi emergono i valori relativi, per investimento e numero di imprese coinvolte, alla misura a sostegno degli investimenti per l'ammodernamento delle imprese agricole (121): con oltre 3 miliardi di risorse pubbliche hanno beneficiato 43.659 strutture la maggior parte delle quali sono condotte da giovani, grazie a criteri di selezione specifici introdotti nei bandi. Si tratta di una percentuale contenuta di imprese rispetto al panorama nazionale ma non si può non sottolineare la difficoltà di accesso incontrata da molti beneficiari a causa dei lunghi tempi richiesti per l'acquisizione delle autorizzazioni necessarie nel caso di interventi in aree vincolate e degli effetti negativi della congiuntura economica che hanno condizionato l'accesso alle polizze fidejussorie.

Il sostegno al ricambio generazionale nella conduzione delle imprese agricole (112) che con un investimento di poco più di un miliardo di euro ha favorito 22.125 giovani imprenditori di cui poco più della metà operanti in aree svantaggiate. Seguono gli investimenti finalizzati alle fasi di lavorazione, trasformazione, conservazione e commercializzazione di prodotti agricoli e della silvicoltura (123) di cui hanno beneficiato 2.854 imprese e in particolare, per il 70%, micro-imprese e, infine, gli investimenti finalizzati al miglioramento infrastrutturale (125) che ha consentito la realizzazione di 3.433 interventi per lo più diretti al ripristino o miglioramento della viabilità rurale e delle infrastrutture idriche.

Guardando all'attuazione a livello europeo, 198.231 aziende agricole hanno beneficiato degli interventi finanziati dalla misura 121; poco più di 20.000 imprese hanno realizzato investimenti volti a migliorare il valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali. Poco più di 126.000 giovani agricoltori hanno avviato la loro azienda grazie al finanziamento ricevuto nell'ambito della misura 112 mentre più di 3,6 milioni di imprenditori hanno beneficiato della formazione organizzata nell'ambito della misura 111 (*Enrd website, Policy in figures*).

Con riferimento agli interventi realizzati nell'ambito dell'asse 2 (Tabella 3) emerge l'investimento, pari a poco meno di 4 miliardi di euro, relativo ai pagamenti agroambientali; la misura 214 ha complessivamente interessato 2.031.908 ettari di superficie fisica e beneficiato 125.511 strutture per la quasi totalità rappresentate da imprese agricole.

Tabella 3 - Risorse pubbliche, beneficiari e superficie sovvenzionata per misura - Asse 2

Asse	Misura	Risorse pubbliche (euro)	Beneficiari	Superficie sovvenzionata (ettari)
2	211	1.240.431.001	96.653	1.802.210
	212	375.893.427	34.285	883.694
	214	3.949.349.174	125.511	2.031.908
	226	532.120.990	-	276.056

Fonte: Elaborazione dell'autore su dati Rea 2015

Seguono le indennità per le aree montane (211) e quelle per le aree svantaggiate diverse da quest'ultime (212) che hanno rispettivamente sovvenzionato complessivamente 2.685.904 ettari di cui 1.802.210 di superficie montana. Con 532 milioni di euro destinati alla realizzazione d'interventi per la ricostituzione del potenziale forestale e quelli preventivi (226) sono stati effettuati

interventi di prevenzione su 270.286 ettari (il 90% di questi per danni provocati da incendi) e di ripristino per danni subiti su 5.769 ettari. A livello europeo, l'andamento in termini di risultati è simile a quello italiano. Poco meno di 43 milioni di ettari (il 25% della Sau nell'Europa a 27) hanno beneficiato di pagamenti agro-ambientali; 38 milioni di ettari, per un totale di 1,8 milioni di imprenditori agricoli, hanno beneficiato delle indennità per le aeree svantaggiate diverse dalle montane e 15 milioni di ettari sono stati supportati dalla misura 211 (indennità nelle zone montane). Interessante anche il dato di realizzazione della misura 226 con quasi 6,5 milioni di ettari di foreste interessati dagli interventi di recupero.

Infine, la lettura congiunta degli interventi pertinenti agli assi 3 e 4 e diretti alla rivitalizzazione socioeconomica delle aree rurali evidenzia l'intervento della misura volta a sostenere la diversificazione delle imprese agricole (311) che con 581 milioni di euro ha interessato oltre 6.000 beneficiari di cui circa la metà nel settore turistico e oltre 2.000 nella produzione di energia rinnovabile.

Tabella 4 - Risorse pubbliche, beneficiari e azioni sovvenzionate per misura - Assi 3 e 4

Assi	Misura	Risorse pubbliche	Beneficiari	Azioni sovvenzionate
	311	581.305.741	6.102	-
3 e 4	321	377.467.917	-	2.616
	413	743.147.856	7.672	-

Fonte: Elaborazione dell'autore su dati Rae 2015

Per la creazione dei servizi essenziali per l'economia e la popolazione (321) sono stati investiti oltre 370 milioni per il finanziamento di oltre 2.600 azioni dirette per lo più all'adeguamento dell'*information technology*, allo sviluppo di iniziative culturali e al miglioramento della mobilità interna. Un ulteriore supporto all'azione di miglioramento della qualità della vita nelle aree rurali è stata garantita dalla misura 413 con oltre 700 milioni di euro e 7.000 beneficiari.

A livello europeo la misura 321 è quella che ha ottenuto le risorse finanziarie più consistenti nell'ambito dell'asse 3, finanziando 43.515 operazioni, principalmente legate a i temi dell'energia rinnovabile, agricoltura sociale, infrastrutture Ict e ambiente. Segue la misura 322 nell'ambito della quale circa 34.000 villaggi rurali hanno beneficiato di interventi di rinnovo.

Considerazioni conclusive

La rilettura dell'esperienza della politica di sviluppo rurale del periodo 2007-2013 pone in evidenza un comportamento strategico nazionale ed europeo ricco di similitudini che vanno dalla tendenza a privilegiare il ricorso alle misure tradizionali come l'ammodernamento delle aziende agricole, alla concentrazione degli investimenti su alcuni interventi, alla modifica dei documenti di programmazione allo scopo di tutelare l'avanzamento della spesa e quindi le risorse finanziarie disponibili.

La scelta di concentrare gli interventi su poche misure trova di per se la giustificazione nel tentativo di rafforzare l'efficacia di questi ultimi su pochi obiettivi ritenuti prioritari. Tuttavia, in Italia, l'esperienza porta a evidenziare una tendenza a concentrare l'attenzione su "alcune" misure per ovviare a esigenze amministrative in gran parte riconducibili al tentativo di evitare la perdita di risorse finanziarie per effetto del disimpegno automatico. Tale regola, che ha da sempre fortemente condizionato i comportamenti dei principali attori coinvolti nell'attuazione della programmazione (Autorità di Gestione, Gal, ecc.), induce a ripetute modifiche dei documenti di programmazione che implicano l'avvio di procedure amministrative complesse che coinvolgono i servizi della Commissione per l'approvazione delle rimodulazioni e di conseguenza di lunghi di tempi di attesa che impattano sia sulla gestione amministrativa sia su quella attuativa. Il recupero del tempo di attesa è così affidato in gran parte alle misure "a domanda" caratterizzate da una maggiore capacità di spesa (es. agroambiente) a scapito delle misure messe "a bando" che da un punto di vista amministrativo richiedono l'attivazione di procedure più complesse e tempi più lunghi di attivazione. È chiaro, quindi, che la regola del disimpegno, introdotta per penalizzare la gestione inefficiente dei programmi di fatto influenza la definizione dell'impianto strategico e ne complica la gestione amministrativa.

La nuova politica di sviluppo rurale per il periodo 2014-2020 ha apportato alcune importanti modifiche all'impianto della strategia. Tra queste vi sono la riduzione del ventaglio delle misure attivabili e il loro ricorso non più condizionato agli assi di appartenenza (e quindi a un unico obiettivo) ma trasversale consentendo così di concorrere al raggiungimento di più priorità. Tuttavia, le nuove misure permettono al loro interno la pianificazione di un numero piuttosto variegato di sotto-misure che consentono, in fase di definizione della strategia, un maggior spazio di manovra ma al tempo stesso sollevano dei dubbi sulla capacità di garantire un agevole controllo della spesa.

Se da un lato la riforma sembra aver dato luogo a documenti di programmazione più flessibili e rivolti a *target* più mirati, dall'altro forse è mancata ancora una volta un'azione diretta a semplificare le implicazioni di carattere burocratico amministrativo legate alla gestione degli interventi che, come abbiamo visto, ne condizionano l'attuazione e anche la strategia.

Riferimenti bibliografici

- Cacace D., (2011), "Eppur si muove...l'attuazione dell'Approccio Leader in Italia", in Rete Rurale Nazionale (a cura), *Approccio Leader*, del 28 febbraio 2011
- Commissione europea, *Press Release*, Gennaio 2010
- Giampietri E., Rutkowsky E., Finco A. (2015), "Pac II pilastro: prime valutazioni nella programmazione 2007-2013" in *Rivista di Economia Agraria*, Anno LXX, n. 1
- Mantino F. (2008), Lo sviluppo rurale in Europa. Politiche, istituzioni e attori locali dagli anni '70 ad oggi, *Il Sole 24 Ore*, Edagricole, Milano

- Monteleone A., Pierangeli F. (2010), *Politica di sviluppo rurale 2007-2013: prime considerazioni sull'avanzamento della strategia*, *Agriregionieuropa*, n. 23 Dicembre 2010 [\[link\]](#)
- Rete Rurale Europea, *Rural Development Policy in Figures* [\[link\]](#)
- Rete Rurale Europea 2007-2013, *Rdps information sheets*, [\[link\]](#)
- Storti D. (2010), "Il quadro degli interventi comunitari per lo sviluppo rurale", in Storti D., Zumpano C. (a cura), *Le Politiche comunitarie per lo sviluppo rurale. Il quadro degli interventi in Italia. Rapporto 2008/2009*, Inea, Roma
- Tarangioli S. (2010), "La progettazione integrata. Uno strumento innovativo a supporto della strategia di azione della politica di sviluppo rurale" in Storti D., Zumpano C. (a cura), *Le Politiche comunitarie per lo sviluppo rurale. Il quadro degli interventi in Italia. Rapporto 2008/2009*, Inea, Roma

-
1. La riforma dello sviluppo rurale 2007-2013 ha introdotto, per ogni singolo asse, le soglie minime di spesa da rispettare (10% per l'asse 1 e 3, 25% per l'asse 2 e 5% per l'asse 4).
 2. L'approccio Leader si basa sui concetti chiave del partenariato, del metodo ascendente (*bottom up*), territoriale e integrato (cioè complementare ad altri interventi/programmi di sviluppo attuati nelle aree interessate) e sostiene lo sviluppo e la diversificazione economica delle aree rurali, responsabilizzando e assegnando ai soggetti locali un ruolo attivo nelle scelte politiche e strategiche d'intervento per lo sviluppo rurale.
 3. La revisione Health Check si concretizza in un'operazione di riequilibrio finanziario della Pac attraverso il trasferimento di risorse dal I al II pilastro della Pac tramite un taglio dei pagamenti diretti di grandi dimensioni agli agricoltori.
 4. Si tratta dei dati riportati nei *Financial Implementation Report* al 31 dicembre 2015 disponibili per tutte le Regioni ad eccezione dell'Abruzzo per il quale sono stati utilizzati i dati rilevati al 31 ottobre 2015.

L'esperienza del Psr 2007-2013 nel Regno Unito: focus sull'Inghilterra

Janet Dwyer

[Versione inglese](#)

Questo testo rappresenta il punto di vista dell'autore e non quello del dipartimento governativo inglese che ha commissionato la valutazione a cui si fa riferimento (Defra).

Nel Regno Unito è stato adottato un approccio di tipo regionale per la programmazione dello sviluppo rurale nel periodo 2007/2013, pertanto sono stati attuati 4 Psr in Inghilterra, Scozia, Galles e Irlanda del Nord. Nel complesso, il Regno Unito ha destinato le risorse di programmazione principalmente alle misure per la gestione ambientale e il supporto delle aree marginali, con una quota inferiore di fondi per la competitività in agricoltura e silvicoltura e per lo sviluppo rurale e la qualità della vita. Pertanto, rispetto alla struttura formale del Psr, la quota più ampia di fondi è stata stanziata e spesa nell'ambito dell'Asse 2 - miglioramento dell'ambiente e del paesaggio rurale.

Tabella 1 - Psr Regno Unito, totale spesa pubblica programmata (co-finanziamento Europeo e nazionale) 2007-2013

In M di Euro	Asse1	Asse 2	Asse 3	Asse 4 Leader	Assistenza Tecnica	Totale
Totale Regno Unito	910,9	6.560,7	676,1	473,6	340,5	8.960
% Regno Unito	10,2	73,2	7,5	5,3	3,8	100,0

Fonte: Progetto RuDI 4.2 Allegato - vedi [\[link\]](#)

Le principali differenze in termini di priorità tra le quattro regioni sono le seguenti:

- in Inghilterra e Galles le misure agro-ambientali hanno dominato i *budget* e l'indirizzo del Psr, gli obiettivi ambientali sono stati di primaria importanza anche nella definizione e gestione delle misure dell'Asse 1 - Competitività del settore primario (i.e. finanziamenti per i macchinari e la formazione per ottimizzare l'impatto ambientale e migliorare l'efficienza nell'uso delle risorse e del suolo e nella gestione idrica). In entrambe le regioni, i finanziamenti alle aree svantaggiate si sono conclusi durante il periodo di programmazione e sono stati sostituiti con specifici elementi a favore delle aree montane all'interno delle misure agro-ambientali, specificatamente: l'Inghilterra ha abolito i propri aiuti alle aree più svantaggiate nel 2010, mentre il Galles li ha interrotti nel 2014.
- Nel nord dell'Irlanda, una quota significativa - quasi un terzo - delle risorse del Psr è stata stanziata per le misure di *capacity building* locale negli Assi 3 e 4 (miglioramento dell'economia rurale e della qualità della vita), riflettendo il particolare successo dell'approccio Leader in questa regione nel corso degli ultimi dieci anni.
- In Scozia, più della metà del budget totale del Psr è stato indirizzato agli ambiti di intervento delle misure ambientali: gestione forestale, misure agro-ambientali e sostegno alle aree svantaggiate, in quote abbastanza simili. Questo stanziamento riflette in parte il carattere territoriale, in quanto la Scozia ha un'elevata parte di territorio montano o marginale così come il Regno Unito ha una rilevata incidenza del settore forestale.

L'Inghilterra è la regione con il territorio più ampio e il Psr nel Regno Unito illustra bene le peculiarità dell'approccio nazionale allo sviluppo rurale nell'ambito della Pac. Pertanto, l'articolo si concentra sull'analisi della performance del Psr Inglese.

In Inghilterra, gli obiettivi della politica di sviluppo rurale 2007-2013 si sono basati sulle Linee Guida Strategiche Comunitarie, ma con la priorità di promuovere i risultati ambientali e l'uso sostenibile delle risorse naturali, e con un *focus* secondario su una forte *performance* economica (specie dopo la crisi finanziaria mondiale del 2007/2008). Queste priorità erano ampiamente coerenti con la Strategia del Regno Unito sull'Agricoltura e l'Alimentazione Sostenibile. L'Unione Europea ha approvato il Psr inglese con un *budget* approssimativo di 3,9 miliardi di sterline (4,9 miliardi di euro, 55% del totale inglese). La spesa attuale del finanziamento al Psr inglese ammonta a 4.445 milioni di euro, con l'11% di fondi europei spesi sull'Asse 1, il 79% sull'Asse 2, il 5% sull'Asse 3, il 5% sull'asse 4 e l'1% sull'Asse 5 (Assistenza Tecnica).

Nell'Asse 1 sono state attuate nove misure. Tre di queste, formazione professionale (M111), ammodernamento delle aziende agricole (M121) e aumento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali (M123) concentravano l'80% della spesa. Le misure ricadono in due categorie principali: consulenza e formazione, e contributi in conto capitale a favore degli investimenti per le imprese agricole e agroalimentari. Nello sviluppare la strategia del Psr, sia gli *stakeholder* sia l'Autorità di Gestione (Defra, Dipartimento per gli affari ambientali, alimentari e rurali) hanno identificato un interesse comune finalizzato a valorizzare le competenze tecniche e di gestione all'interno del settore, con particolare attenzione al miglioramento delle salute degli animali (contro le malattie) e nel ridurre i danni ai terreni e all'acqua provocati dalle pratiche agricole. L'inclusione di questi obiettivi significa che gli indicatori economici offrono solo una comprensione parziale dei risultati delle misure all'interno dell'Asse, dal momento che anche i risultati ambientali e a favore del benessere sono rilevanti. Sono state anche fatte alcune modifiche durante il periodo di programmazione per rispondere a situazioni contingenti, come le grandi inondazioni nella seconda metà del periodo e i prezzi particolarmente bassi del latte verso la fine della programmazione. In entrambi i casi, le misure sono state definite per aiutare gli agricoltori nell'affrontare l'immediato impatto negativo

di queste crisi inaspettate piuttosto che per fornire una programmazione a lungo termine o misure preventive.

Nell'Asse 2 sono state attuate sette misure anche se i finanziamenti si sono concentrati principalmente in un'unica misura, ossia i pagamenti agro-ambientali (M214), che rappresenta l'82% di tutto il finanziamento dell'Asse 2 (da sola la misura rappresenta i due terzi della spesa totale del programma). Questa misura ha finanziato lo schema di Gestione Ambientale, che prevedeva pagamenti pluriennali agli agricoltori per l'introduzione e il mantenimento di pratiche agricole eco-compatibili attraverso un approccio ampio, dualistico e multi-obiettivo, da una parte un *open-access*, ampio e basilare (Els - *Entry Level Stewardship*), e uno *step* più competitivo e con un *budget* limitato (Hls - *High level Stewardship*) indirizzato soprattutto a quelle aree con un alto valore faunistico e/o alta priorità per la protezione della qualità dell'acqua. La superficie di terreno soggetta ad entrambi gli schemi è aumentata durante tutto il periodo, sebbene l'assorbimento annuale dell'Hls ha subito dei tagli di *budget* come conseguenza dell'austerità finanziaria pubblica nel corso degli ultimi anni. Nel 2014, oltre 2/3 della Sau totale in Inghilterra era gestita da accordi agro-ambientali, ma più della metà di questa era con Els, mentre Hls copriva circa il 25% dei terreni agricoli. Un programma di monitoraggio e di valutazione continuo ha permesso alcuni cambiamenti agli schemi nel corso del Programma, inclusa l'integrazione degli aiuti alle aree più svantaggiate (M212) nello schema dopo il 2010, e cambiamenti per migliorare il rapporto qualità/prezzo dell'Els, offrendo formazione e consulenza per facilitare una selezione più appropriata delle opzioni di gestione da parte degli agricoltori. Le misure dell'Asse 2 orientate all'imboschimento sono state limitate da bassi tassi di pagamento/ insufficienti incentivi di mercato, ma i finanziamenti di gestione delle aree boschive sono stati supportati da una politica più ampia per le biomasse (i.e. una varietà di politiche energetiche che offre un'incentivazione tariffaria a coloro che investono nella produzione di energia rinnovabile, tra le Pmi e gli utenti domestici).

L'Asse 3 ha attuato otto misure con tre misure di diversificazione economica, diversificazione aziendale (M311), micro aziende (M312) e turismo (M313) che raggiungono nel complesso il 58% della spesa totale dell'Asse. Un secondo gruppo di misure si è concentrato sul miglioramento della qualità della vita nelle aree rurali, nello specifico si tratta delle misure M321 (servizi di base), M322 (rinnovamento dei villaggi) e M323 (investimenti nel patrimonio rurale), che nell'insieme hanno rappresentato il 39% del finanziamento per l'Asse 3.

L'Asse 4 - approccio Leader - ha rappresentato solo il 5% del Psr inglese totale ed è stato essenzialmente usato per attuare le misure dell'Asse 3 (ed alcune dell'Asse 1 in qualche area) su scala locale.

Il Psr ha avuto due distinte fasi di attuazione delle misure nell'ambito degli Assi 1 e 3. Tra il 2008 e il 2011, più della metà del *budget* per gli Assi 1 e 3 è stato erogato attraverso le otto Agenzie di Sviluppo Regionale, mentre una piccola parte di queste risorse è stata gestita attraverso il Leader. Tuttavia, dopo un cambio di governo nel 2010, le Agenzie di Sviluppo Regionale sono state abolite e l'attuazione di queste misure è passata in parte al Leader o allo schema di attuazione centralizzato. Le Agenzie di Sviluppo Regionale hanno pertanto attuato circa la metà della spesa del Psr inglese dell'Asse 1, mentre tutte le agenzie governative inglesi, la *Natural England* e la Commissione Forestale hanno attuato circa un quarto della spesa dell'Asse 1; gli schemi del Ministero per l'Ambiente, l'Alimentazione e gli Affari Rurali gestiti a livello centrale, lo Schema di Miglioramento Forestale e Aziendale e il Fondo per l'Economia Rurale hanno realizzato il resto. Le Agenzie di Sviluppo Regionale hanno anche impegnato la quota più ampia di spesa (57%) sulle misure dell'Asse 3, e i gruppi Leader hanno svolto un ruolo significativo per alcune misure, incluso il 44% di tutti i progetti delle micro imprese finanziati dalla misura 312. Le misure sulla qualità della vita nell'Asse 3 sono state essenzialmente attuate attraverso il Leader (50%), con un 30% attuato da *Natural England* (schema "Percorsi per le Comunità" con la misura M321, e ripristino di uno storico fabbricato agricolo all'interno dello schema agro-ambientale Hls, facendo ricorso alla misura M323), e solo il 20% è stato attuato dalle Agenzie di Sviluppo Regionale.

La fase regionale dell'attuazione del Psr per gli Assi 1 e 3 ha dato luogo ad una varietà di approcci di intervento. Nello specifico, nelle regioni del Sud-Ovest e del Nord-Ovest, una forte rete di *stakeholder* ed una relazione di lavoro positiva con le Agenzie di Sviluppo Regionale ha dato luogo ad un processo di progettazione integrata e di "avviamento" di progetti multi-misura orientati al conseguimento di impatti significativi in alcuni particolari settori. Alcuni esempi includono "l'iniziativa bestiame sano del Sud-Ovest" e la "Gestione delle Risorse Agricole del Sud-Ovest", così come "l'iniziativa per il bestiame del Nord-Ovest" e il "Progetto di turismo integrato della Cumbria". Gli *stakeholder* regionali segnalano che questi schemi hanno avuto, molto probabilmente, un impatto maggiore sullo sviluppo del settore durante il periodo di programmazione, facendo innalzare gli *standard* di gestione in tutte le aree coinvolte. Queste due regioni avevano già in precedenza programmato e gestito programmi di "rinascita rurale" finanziati a livello nazionale nel precedente periodo di finanziamento per aiutare gli agricoltori e gli imprenditori rurali a riprendersi dagli impatti significativi dell'epidemia dell'fta epizootica. Sembra che quell'esperienza li abbia avvantaggiati in termini di efficacia dell'attività di rete e di programmazione strategica integrata, nel periodo 2007/2013.

L'attuazione dell'Asse 2 non è stata influenzata dai cambiamenti e dagli approcci sopra citati. *Natural England* ha attuato lo schema agro-ambientale "Gestione Ambientale" nell'Asse 2 e la Commissione Forestale ha gestito lo schema "*England Woodland Grant Scheme*" che ha attuato le misure forestali durante tutto il periodo di programmazione. Alcuni risultati nell'ambito dell'Asse 1 del Psr inglese hanno contribuito a sostenere la consulenza e la formazione legata a questi due schemi.

Valutazione

Le misure attivate nell'ambito del Psr inglese hanno incluso la maggior parte (ma non tutti) degli interventi disponibili nell'ambito del Regolamento dello Sviluppo Rurale; in generale, gli *stakeholder* hanno ritenuto che le misure attivate fossero coerenti con gli obiettivi del programma, e coerenti con i bisogni individuati e a cui è stata data priorità. La flessibilità all'interno del programma ha permesso

alcuni adeguamenti alle misure in risposta alla valutazione e ha permesso di soddisfare le nuove esigenze e di gestire le problematiche emergenti, mantenendo la pertinenza in circostanze mutevoli. Alcuni esempi sono l'introduzione del Fondo per il Ripristino Agricolo, che ha sostenuto le aziende nel riprendersi dalle inondazioni, e il Fondo Caseario che ha supportato azioni di cooperazione per far fronte alla crisi casearia.

Il Psr ha rappresentato la maggiore fonte (€ 4,5 miliardi o £ 3,6 miliardi) di fondi pubblici a favore di un'ampia politica di intervento per la gestione del territorio e per realizzare le priorità in termini di biodiversità, qualità dei terreni e delle acque e cambiamento climatico. Va sottolineato che gli investimenti pubblici in agricoltura non gestiti dall'UE sono estremamente limitati, sebbene il supporto pubblico agli obiettivi di politica rurale e ambientale è comunque più significativo rispetto ad altri. Tuttavia, il supporto del Psr rappresenta, in entrambi i contesti, una fonte di finanziamento aggiuntiva considerevole.

Inoltre, nonostante il Psr inglese sia stato limitato dalla portata delle azioni e dal fatto che le misure socio-economiche non fossero unicamente finalizzate ad obiettivi economici, ha contribuito comunque alla crescita dell'economia rurale per circa 1 miliardo di euro. Nello specifico, l'Asse 1 si è concentrato sull'uso efficiente delle risorse, sul miglioramento della salute e del benessere degli animali e sulla gestione dei nutrienti, al fine di migliorare la competitività e le performance ambientali in agricoltura. In termini di risoluzione dei bisogni socio-economici, un piccolo, ma ampiamente rappresentativo, campione di beneficiari del programma intervistati (n. 196) ha riferito che la maggior parte delle misure del Psr sono state rilevanti ed hanno fatto fronte ai propri bisogni (auto-percepiti), e che i loro obiettivi di progetto sono stati ampiamente o essenzialmente soddisfatti.

Gli obiettivi del Psr erano finalizzati alla protezione e miglioramento dell'ambiente, alla creazione di aziende competitive e sostenibili e allo sviluppo delle comunità rurali. In termini di obiettivi ambientali, sono stati registrati miglioramenti ampi come il miglioramento della biodiversità, la protezione di aziende con alto valore naturalistico, valorizzazione paesaggistica, miglioramento della qualità idrica e mitigazione del cambiamento climatico, come dimostrato da una serie di studi locali e valutazioni ecologiche. Tuttavia, questo non viene del tutto evidenziato dagli indicatori comuni di impatto dell'UE, in parte a causa dell'influenza di fattori esterni sulle misure, ma anche per la portata dei cambiamenti ambientali così come le difficoltà nell'evidenziare il rapporto causa/effetto.

Un problema essenziale dell'asse ambientale è stato il basso impatto dello Schema Els, dal momento che gli agricoltori hanno optato per pratiche di gestione aziendale simili a quelle già adottate, e i valutatori indipendenti hanno notato il bisogno di una focalizzazione territoriale maggiore di queste opzioni gestionali per potenziare i loro benefici. Questa debolezza è stata in parte affrontata con le modifiche di programma dopo la valutazione di medio termine, e poi in maniera più completa da una ridefinizione globale dello schema, in cui l'approccio del livello di entrata è stato rimosso e poi sostituito da uno schema più mirato di "livello medio" per il nuovo Programma 2014/2020.

In termini di obiettivi socio-economici, il Psr ha favorito in misura limitata la creazione e la tutela di posti di lavoro, ma ha anche aumentato la varietà di opportunità lavorative nelle aree rurali attraverso la diversificazione economica ed una migliore qualità dell'occupazione favorita da investimenti in tecnologia. A crescere è stata soprattutto l'offerta di lavori *part-time*, occasionali e stagionali. Per quanto riguarda le attività rurali e quelle di comunità, i tre indicatori di impatto del Quadro di Valutazione Comune fanno riferimento esplicitamente agli obiettivi di competitività: crescita economica; creazione di posti di lavoro; e produttività del lavoro. Mentre gli indicatori di riferimento per tutti questi aspetti sono aumentati nel corso del periodo di programmazione, sembra probabile che questi elementi siano stati notevolmente influenzati da fattori esterni (gli andamenti sarebbero stati positivi anche in assenza del Psr). Al contrario, gli impatti qualitativi sulla fornitura di servizi rurali e la qualità della vita pare siano stati significativi (secondo il parere dei beneficiari intervistati e da quanto emerso dalle indagini con i gruppi Leader e gli *stakeholder*). Vi sono buoni motivi per credere in un impatto netto del Psr a livello di beneficiari. La dimensione degli effetti economici lordi dell'Asse 1 (crescita e occupazione, migliore competitività dell'agricoltura e delle foreste) e dell'Asse 3 (comunità rurali, qualità rurale della vita e crescita ed occupazione nell'economia rurale) è modesta in relazione all'importanza dell'economia rurale e del settore agricolo e forestale. Questo riflette ampiamente gli importi relativamente bassi della spesa del Psr inglese per questi obiettivi.

In termini di stanziamento di fondi, gli obiettivi di spesa sono stati in maggior parte soggetti a revisioni ma poi ampiamente conseguiti o superati. Nel complesso, i progetti individuali sono stati più piccoli e più numerosi di quanto originariamente previsto. Gli obiettivi sono stati raggiunti per la maggior parte degli indicatori di risultato. La misurazione dell'efficienza, in senso quantitativo, viene limitata dalla mancanza di dati di raffronto, soprattutto per l'Asse 2 (i.e. non è possibile identificare approcci alternativi e di attuazione effettiva con costi minori). L'indagine *ex-post* sui beneficiari suggerisce che il supporto all'avvio delle micro-imprese (M312) ha funzionato bene in termini di costi/benefici per la creazione di posti di lavoro. Un'analisi Sroi (Analisi di Ritorno Sociale dagli Investimenti) delle misure degli Assi 1 e 3 ha messo in evidenza alcuni impatti sociali di ampia portata in particolare per i finanziamenti al turismo e per l'ammodernamento delle aziende agricole, dove migliori reti sociali, fiducia, capacità di agire e ripercussioni sulle opportunità di sviluppo lavorativo sono state spesso identificate come risultato del finanziamento. I progetti attuati attraverso il Leader hanno generato proporzioni notevolmente alte di Ritorno Sociale sugli Investimenti pari circa 3:1, lasciando intendere che questo approccio è più efficace in termini di costi/effetti nel raggiungere un'ampia gamma di importanti risultati, nonostante gli adempimenti burocratici, molto spesso, denunciati come pesanti dagli amministratori dei Gruppi di Azione Locale.

I risultati qualitativi dimostrano che in alcune Agenzie di Sviluppo Regionale, la relativa scarsa familiarità da parte delle organizzazioni con il programma e con i gruppi rurali e le necessità organizzative dei primi anni di attuazione hanno in qualche modo inficiato l'efficienza, mentre in altre regioni, l'esperienza pregressa nell'attuazione di programmi per il rurale (soprattutto come risposta alle sfide economiche derivanti dall'epidemia dell'afta epizootica nel 2003/2006) ha fatto sì che le Agenzie di Sviluppo Regionale avessero una rete più solida di *stakeholder* e funzionari locali con cui lavorare, portando ad un'attuazione più efficace ed efficiente. Gli effetti

economici della crisi finanziaria, e i cambiamenti di programma dopo il 2010, hanno impattato sull'efficienza di tutti gli organismi di attuazione. Molti beneficiari sostengono che ci sia stata un pesante fardello burocratico associato all'adozione dei fondi del Psr inglese, mentre gli organismi di attuazione riferiscono che la maggior parte di questo è da attribuire alle legislazioni del Regno Unito ed Europea.

Il rapporto costi-benefici dei meccanismi di attuazione varia tra le diverse misure e schemi all'interno del Psr dell'Inghilterra. Le testimonianze degli *stakeholder* suggeriscono che sarebbe stato possibile migliorare l'efficienza e ridurre i costi amministrativi semplificando il processo di approvazione dei progetti e tarandolo in proporzione all'entità del finanziamento richiesto. I costi di transazione (sia per i beneficiari che per le amministrazioni) potrebbero essere ridotti semplificando le procedure per le domande di aiuto, mentre un numero inferiore di progetti ma di grandi dimensioni assicurano un miglior rapporto costi-benefici delle stesse. È, tuttavia, fondamentale puntare sia su progetti di piccole che di grandi dimensioni per raggiungere i risultati attesi. Considerata l'ampia gamma in termini di dimensioni e tipologie di aziende rurali e di necessità/opportunità di investimento, è probabile che sia preferibile un approccio di tipo misto del Psr che comprenda sia grandi investimenti di "trasformazione" (infrastrutturali), così come investimenti operativi più modesti per sostenere la competitività aziendale individuale. Pertanto, considerando quanto detto, è probabile che per i diversi tipi di progetto siano stati garantiti approcci più differenziati di attuazione, sviluppati però solo parzialmente durante questo periodo di programmazione.

Una serie di fattori ha influenzato il rapporto costi-benefici nell'attuazione del programma, tra cui: la capacità attuativa del programma (utilizzo); condizioni esterne mutevoli (politica, regolamento, macro condizioni socio-economiche ed ambientali); meccanismi e disposizioni di attuazione mutevoli; e vari livelli preesistenti di capitale sociale e umano in termini di formazione, capacità, comprensione reciproca, fiducia e credibilità tra le parti. I dati suggeriscono che, nel corso del periodo di programmazione, il livello di cambiamento ha generato significativi impatti a breve termine e che gli approcci più efficaci hanno bisogno di molto tempo per svilupparsi (superando i tempi previsti per ogni singolo programma).

Risultati e impatti

1. Crescita economica: I valutatori hanno usato indagini condotte sui beneficiari che registrano gli impatti diretti sulle aziende, opportunamente corretti per tenere conto degli effetti di *deadweight* e di *displacement* oltre che di quelli di *input-output* che generano effetti moltiplicativi, per stimare che il contributo del Psr inglese alla crescita economica rurale è stata pari a 1/1,2 miliardi di € (tra lo 0,8 e 1,0 miliardi di £ circa). Questo rappresenta circa il 3-5% di tutta la crescita del valore aggiunto lordo riscontrata nelle aree rurali nel periodo 2010-2015, dopo l'uscita dell'economia dalla recessione successiva alla crisi finanziaria. Queste stime non prendono in considerazione le misure dell'Asse 2 e pertanto potrebbero leggermente sottostimare il contributo al valore aggiunto lordo, alcuni studi precedenti hanno stimato modesti impatti netti positivi sulla crescita economica da precedenti e simili schemi di intervento agro-ambientale in Inghilterra.
2. Creazione di posti di lavoro: I dati di attuazione hanno indicato più di 11.000 nuovi posti di lavoro creati attraverso gli Assi 1, 3 e 4, mentre uno studio precedente stimava valori più alti con la creazione di circa 19.000 posti di lavoro lordi. Comunque, non viene registrata la creazione di posti di lavoro derivante dagli effetti di formazione o dalle attività dell'Asse 2, pertanto la creazione totale lorda di posti di lavoro potrebbe essere ancora più elevata. Le stime lasciano intendere che l'effetto inerziale e gli effetti di spostamento hanno portato ad una creazione netta inferiore di posti di lavoro tra i beneficiari diretti, ma che gli effetti moltiplicatori compensano questo effetto fornendo stime (arrotondate) totali superiori in termini di creazione di posti di lavoro netti, pari a circa 20.000-23.000 unità.
3. Produttività del lavoro: Mentre studi precedenti suggeriscono un modesto impatto netto dell'aggregato sul VA Lordo per i lavoratori a tempo pieno, del 2-4%, l'indagine *ex-post* sui beneficiari indica un effetto positivo maggiore della spesa degli Assi 1, 3 e 4 del programma, con una stima di utile lordo di VA Lordo per lavoratore a tempo pieno di circa 17.000 euro (28%), attribuibile all'aumento della produzione e ai costi inferiori. L'impatto principale è stato generato dall'investimento in nuove tecnologie, processi o prodotti.

In linea con l'importanza data agli obiettivi ambientali dal fondo di sviluppo rurale europeo, quattro dei sette indicatori di impatto del Qcmv (Quadro Comune per il Monitoraggio e la Valutazione) si riferiscono a questioni ambientali.

4. *Farmland Bird Index*: L'indicatore del Qcmv, per l'inversione di tendenza del declino della biodiversità, è peggiorato in Inghilterra durante il periodo di programmazione. Comunque, il riferimento ad un'ampia gamma di indicatori di biodiversità indica che il Programma ha sostenuto effettivamente in qualche misura la biodiversità, ottenendo una "stabilità" a breve termine per numerosi specie: pipistrelli, uccelli di bosco e farfalle. Evidenziare il rapporto di causa effetto su scala nazionale è molto difficile ma ci sono buone prove di correlazioni causali e impatti netti positivi della spesa del Psr inglese su scala locale.
5. Terreni agricoli ad alto valore naturalistico: La superficie agricola con alto valore naturalistico in Inghilterra deve ancora essere definita, pertanto non vi può essere un calcolo formale del miglioramento. Comunque, gli indicatori "% SSSI" in condizioni favorevoli" e "Superficie di bosco autoctono creata" mostrano che c'è stato un progresso positivo in questo senso.
6. Qualità idrica: Gli indicatori della qualità delle acque sono stabili ma non rispecchiano necessariamente l'impatto del Psr a causa di elementi esterni al programma. I risultati delle misure di gestione agroambientale finanziate dal Psr prevedevano modeste riduzioni

negli agenti inquinanti, mentre un'analisi "*difference in difference*" del bilancio dei nutrienti ha evidenziato che il bilancio lordo dei nutrienti potrebbe anche essere inferiore per quelle aziende sotto tale regime. Un altro modello di analisi indica che le misure dell'Asse 1 (attraverso il "*Catchment Sensitive Farming Advice*", la formazione e sovvenzioni in conto capitale) stanno contribuendo alla qualità dell'acqua, diminuendo il fosfato e le deiezioni nei bacini idrici.

7. Aumento nella produzione di energia rinnovabile: L'indicatore di impatto per combattere i cambiamenti climatici è, nel migliore dei casi, una misura parziale degli sforzi di mitigazione. Comunque, gli obiettivi per la produzione di energia rinnovabile nell'ambito del Psr inglese non sono stati pienamente raggiunti e lo Schema per le Colture Energetiche è stato chiuso dopo la valutazione a medio termine perché considerato non in grado di operare efficacemente in assenza di uno sviluppo più forte della filiera. Tuttavia, altre Misure del Psr hanno contribuito a ridurre le emissioni di gas serra: grazie alla notevole riduzione di bestiame e dell'uso dei nutrienti nell'ambito degli schemi agro-ambientali, ma anche grazie alle misure dell'Asse 1 per migliorare l'efficacia dell'uso di *input* e promuovere il benessere e la salute degli animali. Le misure di adattamento al cambiamento climatico, come gli investimenti nello stoccaggio dell'acqua in zone aride del paese, sono state limitate ma utili.

L'impatto degli interventi del Psr inglese è soggetto alla crisi finanziaria e alle sue conseguenze, all'imposizione di misure governative di austerità e al prolungarsi di condizioni macro-economiche negative. Pertanto è difficile attribuire dei cambiamenti, per esempio allo sviluppo economico o nei cambiamenti ambientali, al Psr inglese, piuttosto che ad altri fattori. Ciò nonostante, la spesa del Psr inglese rappresenta un finanziamento sostanziale all'Inghilterra rurale ed ha generato una serie di risultati benefici e di impatti sull'ambiente, qualità della vita e ripresa economica.

Fattori di successo e fallimento

La distribuzione delle risorse dell'intero programma è legata agli investimenti nei beni pubblici ambientali, dall'uso del terreno alla sua gestione, mentre gli indicatori economici rurali hanno indicato una necessità relativamente inferiore di interventi pubblici. C'è stata un'effettiva demarcazione tra il Psr inglese e la programmazione del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, ma forse meno rispetto ai programmi di competenze del Fondo Sociale Europeo (Fse).

Laddove gli *stakeholders* si sono riconosciuti nelle priorità e negli obiettivi del programma, come ad esempio attraverso la co-progettazione di iniziative in alcune regioni, i benefici del programma di finanziamento sono stati più ampiamente riconosciuti e sostenuti dal settore e dalle comunità rurali. Un maggiore investimento nella progettazione dello schema per assicurare proporzionalità ed una migliore chiarezza/facilità dell'attuazione, insieme ad una formazione per i potenziali candidati, avrebbero potuto contribuire a ridurre gli errori da parte dei beneficiari e ridurre i tempi amministrativi.

Un approccio di tipo integrato per misurare l'attuazione dei "pacchetti" progettati a livello locale potrebbe indurre ad un cambiamento comportamentale in agricoltura. Benefici simili sono stati suggeriti anche nei confronti dei fornitori di servizi turistici rurali su piccola scala quando cercavano di migliorare la qualità del servizio.

E' opportuno intraprendere e attuare l'approccio Leader su scala locale ma è più efficiente laddove i Gruppi di Azione Locale hanno abbastanza capacità e autorità per farlo in maniera più efficace. Ciò richiede lo sviluppo e il mantenimento di forti relazioni di fiducia tra le comunità rurali, i Gal e coloro che vigilano sulle loro azioni.

Qualora sia ritenuto necessario un cambiamento nell'attuazione del programma, gli Organismi di attuazione devono essere informati sulla tempistica, sulle informazioni e le risorse necessarie agli amministratori locali e agli *stakeholder* per far fronte a nuovi sistemi e programmare le transizioni con attenzione e in più fasi, fin tanto che le circostanze lo permettono.

La valutazione del Psr inglese è stata ostacolata dalla mancanza di una raccolta dati e di un'analisi consistente e a lungo termine. In futuro, il monitoraggio e la valutazione potrebbero essere migliorati stabilendo dei chiari beneficiari di riferimento e campioni controfattuali per tutti gli schemi ambientali e socio-economici all'interno del programma.

Le implicazioni di Brexit per lo sviluppo rurale nel Regno Unito

Nel momento in cui il Regno Unito si prepara ad attivare l'Articolo 50 del Trattato, vi è ancora molta incertezza sulla futura politica agricola e di sviluppo rurale. Il Regno Unito è stato a lungo critico sulla Pac, soprattutto riguardo alle misure di mercato e agli approcci di intervento del Pilastro 1 a supporto dei settori produttivi, mentre l'entusiasmo inglese per il secondo Pilastro è stato molto più forte, soprattutto per le misure agro-ambientali e le relative iniziative di intervento. Sembra pertanto molto probabile che un futuro quadro politico guidato dal Regno Unito porrà molta più enfasi sul raggiungimento e l'attuazione dei benefici ambientali derivanti dalla gestione territoriale, e relativamente meno al supporto di base al settore agricolo. Comunque, bisogna considerare le relazioni tra questi due Pilastri, dal momento che i politici cominciano a discutere l'eventualità di una "transizione" graduale verso una situazione dove l'agricoltura riceverà un livello significativamente inferiore di finanziamento pubblico. Anche l'ampio contesto commerciale potrebbe essere critico per le future sorti dell'agricoltura così come di quello della trasformazione e della commercializzazione agroalimentare.

Per lo sviluppo rurale, possiamo prevedere un modello abbastanza divergente di futuro supporto e attuazione, tenendo conto della diversa importanza socio-politica delle aree e dell'economia rurale tra i quattro "paesi" che costituiscono il Regno Unito. In Inghilterra, e forse anche in Galles, un sostegno socio-economico rurale su misura sembra essere molto limitato - probabilmente sopravvivranno alcuni approcci di tipo Leader di pari passo con una serie di partnership rurali di tipo volontario finanziate a livello locale e per la fornitura di servizi. In Scozia e Irlanda del Nord, è più probabile che questi elementi di politica siano supportati in maniera globale, con

la politica scozzese che mira soprattutto a sostenere le comunità agricole che coltivano piccoli poderi ("*crofting*") e l'Irlanda del Nord che continua a favorire una copertura ad ampio raggio delle operazioni di tipo Leader.

The Rural Development Programme Experience in the UK 2007 - 2013: focus on England

Janet Dwyer

[Versione italiana](#)

This text represents the views of the author and not those of the UK government department that commissioned the evaluation referred to (Defra).

In the UK, a regional approach was adopted for rural development programming in the 2007-13 period, so four Rdps were designed and implemented in England, Scotland, Wales and Northern Ireland. Overall, the UK planned to put the majority of Rdp resources into environmental management and support for marginal areas, with a lower share of funding devoted to competitiveness in agriculture and forestry and to broader rural development and quality of life. Thus, in respect of the formal Rdp structure, the largest share of funding was programmed and spent under Axis 2 - improving the environment and countryside.

Table 1 - UK Rdps, planned total public expenditure (EU and national co-financing) 2007-2013

In M Euros	Axis 1	Axis 2	Axis 3	Axis 4 Leader	Tech assistance	Total
UK total	910.9	6,560.7	676.1	473.6	340.5	8,960
%, UK	10.2	73.2	7.5	5.3	3.8	100.0

Source: RuDI project deliverable 4.2 Annex - see [\[link\]](#)

The main differences in priorities between the four regions were as follows:

- In England and Wales, agri-environmental measures dominated the Rdp budgets and focus, and environmental goals were also prominent in the ways in which measures in Axis 1 (primary sector competitiveness) were used (e.g. funding for equipment and training to enhance the environmental impact and improve the efficiency of resource use and soil and water management). In both these territories, the Less Favoured Area (Lfa) supports were ended during the programme period and replaced with specific upland elements within the agri-environmental measures, for each region - England abolished its Lfa aids in 2010, whereas in Wales they were ended in 2014.
- In Northern Ireland, a significant share - almost one-third - of Rdp resource was devoted to local capacity building measures in axes 3 and 4 (supporting the broader rural economy and quality of life), reflecting the particular success of the Leader approach in this region over the last decade and more.
- In Scotland, more than half the total budget of the Rdp was devoted to three broadly environmental groups of measure: forestry management, agri-environment measures and Less Favoured Area support, in almost equal shares. This allocation partly reflects territorial character, in that Scotland has a high proportion of marginal and mountainous land as well as the UK's most significant forestry sector.

England is the region with the largest territory and Rdp in the UK and in many ways, it illustrates well the particularities of UK approaches to rural development under the Cap. We focus the rest of this section on examining the performance of the Rural Development Programme for England (Rdpe).

In England, the objectives of rural development policy 2007-2013 were based on Community Strategic Guidelines¹, but with priority for promoting environmental outcomes and sustainable use of natural resources, and a secondary focus upon strong economic performance (notably following the global financial crisis of 2007-8). These priorities were broadly consistent with the UK Government's Sustainable Farming and Food Strategy, published in 2002. The European Union approved the Rdpe with a budget of approximately £3.9bn (€4.9bn, 55% of the UK total)². The actual spend of Rdpe funding was €4,445 million, with 11% of EU monies spent on Axis 1, 79% on Axis 2, 5% on Axis 3, 5% on Axis 4 and 1% on Axis 5 (technical support).

Axis 1 - Delivered nine measures with three of them, vocational training (M111), Modernisation of agricultural holdings (M121) and adding value to agricultural and forestry products (M123) accounting for over 80% of expenditure. The measures fell into two main categories: advice and training, and capital grants promoting investment in the sector and in adding value. In developing the strategy for the Rdp, both stakeholders and the managing authority (Defra, the Department for Environment, Food and Rural Affairs) identified a common interest in aiming to enhance technical and management skills within the sector, with a particular focus upon improving animal health (combating disease) and reducing damage to soils and water from farming practices. The inclusion of these aims means that economic indicators offer only partial insights into the achievements of measures within this Axis, as environmental and welfare outcomes are also relevant. Modifications during the programming period were also used to respond to particular issues, such as significant flooding in the second half of the period, and particularly low milk prices towards the end of the period. In both these cases, measures were designed to help farmers to cope with the immediate negative impact of these unexpected crises rather than longer-term planning or preventative actions.

Axis 2 - Delivered seven measures with the single largest measure being Agri-environment payments (M214), which accounted for 82% of all Axis 2 funding (representing two thirds of total programme spend). This measure funded the Environmental Stewardship scheme, which provided multiannual payments to farmers to manage land for environmental benefit through a large, two-tier multi-goal approach with an open-access, broad and shallow element (Els), and a competitive, budget-limited narrow and deep element (Hls) mainly targeting areas of high value for wildlife and/or high priority for water quality protection. The area of land entered into both schemes grew throughout the period, although annual uptake of the Hls was affected by budget cuts in response to public financial austerity, in the later years. By 2014, over 2/3 of the total Utilised Agricultural Area in England was under agri-environment agreements, but more than half of this was within Els, whilst Hls covered around 25% of farmland. A programme of ongoing monitoring and evaluation allowed changes to be made to these elements during the Programme, including integration of Lfa aids (M212) into the scheme after 2010, and changes to improve the value for money of the Els, by offering training and advice to aid more appropriate selection of management options by farmers. Axis 2 measures targeted at woodland creation were limited by low payment rates/insufficient market incentives, but woodland management grants were aided by wider policy support for woodfuel (e.g. a variety of energy policies offering tariff-based incentives to those investing in renewable energy generation, among Smes and domestic users).

Axis 3 - Delivered eight measures with the three economic diversification measures, farm diversification (M311), micro-enterprise (M312) and tourism (M313) together accounting for 58% of total Axis spend. A second group of measures focused on enhanced quality of life for the rural population, namely M321 (basic services), M322 (village renewal) and M323 (investments in rural heritage), which together accounted for 39% of Axis 3 funding.

Axis 4 - The Leader approach - accounted for just 5% of total Rdpe spend and was mainly used to deliver Axis 3 (and some Axis 1, in some areas) measures at a local scale.

Rdpe had two distinct phases of delivery for measures under Axes 1 and 3. More than half of the Axis 1 and 3 budget was delivered through England's 8 Regional Development Agencies (Rdas) in the 2008-2011 period, with a little through Leader over that period. However, after a change of government in 2010 the Rdas were abolished and delivery of these measures passed either to Leader or to new, centrally-designed and delivered schemes. The Rdas thus delivered around half of Axis 1 Rdpe spend, whilst the all-England government agencies Natural England and the Forestry Commission delivered around a quarter of Axis 1 spend, and centrally-run Defra schemes the Farm and Forestry Improvement Scheme and Rural Economy Grant made up the remainder. The Rdas also committed the largest share of expenditure (57%) on Axis 3 measures, and Leader groups had a significant role for some measures, including 44% of all micro-business projects under measure 312. Quality of life measures in Axis 3 were mainly delivered by Leader groups (50%), with 30% delivered by Natural England (a 'Paths 4 Communities' scheme with M321, and historic farm building restoration within the HLS agri-environment scheme, using M323), and only 20% by Rdas.

The regional phase of Rdpe Axis 1 and 3 delivery generated a variety of distinct approaches within different territories. In the South West and North West regions in particular, strong stakeholder networks and a positive working relationship with the Rda gave rise to a process of integrated design and 'commissioning' of multi-measure projects seeking to achieve significant impacts in particular sectors. Examples include the South-West Healthy Livestock Initiative (Swhli) and South-West Agricultural Resource Management (Swarm), as well as the North-West Livestock Initiative and Cumbria Integrated Tourism Project. Regional stakeholders report that these schemes probably had the greatest impact on sector-level change during the programme period, raising management standards in all these areas. These two regions had previously designed and managed 'rural renaissance' national funded programmes to help farmers and rural businesses recover from the significant impacts of the Foot and Mouth disease epidemic in the previous funding period. It seems that this experience gave them an advantage in effective networking and strategic planning with stakeholders, in the 2007-2013 period. Axis 2 delivery was not affected by the changes and approaches described above. Natural England delivered the agri-environment scheme Environmental Stewardship in Axis 2 and the Forestry Commission ran the England Woodland Grant Scheme (Ewgs) which delivered forestry measures, throughout the programme period. Some funding under Axis 1 of the Rdpe helped to support advice and training linked to these two schemes.

Evaluation

Measures deployed under the Rdpe encompassed most (but not all) of the range available under the Rural Development Regulation; stakeholders generally regarded the measures deployed as consistent with the programme objectives and hence the identified and prioritised needs. Flexibility within the programme allowed some adjustments to measures in response to evaluation evidence and to meet changing needs and address emerging issues, maintaining relevance in changing circumstances. Examples include the introduction of the Farming Recovery Fund, which assisted businesses to recover from flooding and the Dairy Fund which supported cooperative action to address the dairy crisis.

The Rdpe represented a major source (€4.5bn or £3.6bn) of public funding to influence land use management to deliver on priorities for biodiversity, soil and water quality and climate change, in support of wider policy. It should be noted that non-EU-driven public investment in agriculture is extremely limited, although public support for rural environmental policy goals is slightly more significant. Nonetheless, Rdp support represents a considerable additional source of funds, in both contexts.

In addition, although limited by the scale of actions and the fact that socio-economic measures were not solely targeted towards economic objectives, the Rdpe also contributed around €1bn to the growth of the rural economy. In particular, there was a focus in Axis 1 on resource use efficiency, improving animal health and welfare and nutrient management, in order to deliver improved

competitiveness and environmental performance in agriculture. In terms of addressing socio-economic needs, a small but broadly representative sample of programme beneficiaries surveyed (n=196) reported that the majority of Rdpe measures were relevant and addressed their (self-perceived) needs, and their project objectives were fully or mainly met.

Rdpe objectives were set in terms of protecting and enhancing the environment, establishing competitive and sustainable rural businesses and fostering thriving rural communities. In terms of the environmental objectives, progress was made across all areas including improved biodiversity, protecting high nature value farming, landscape enhancement, water quality improvement and climate change mitigation, as shown by a variety of local studies and ecological assessments. However, this is not well-reflected in the EU's Common impact indicators, due partly to the influence of external factors on these measures, but also the scale of environmental challenges as well as the difficulties in evidencing cause and effect.

One key issue for this environmental axis was a high element of deadweight in the Entry Level Stewardship (Els) scheme, as farmers opted for management prescriptions which were most similar to practices that they already used, and independent evaluators noted a need for greater spatial targeting of these management options in order to enhance their benefits. This weakness was partly addressed in programme modifications after mid-term evaluation, and then more comprehensively by a comprehensive scheme re-design, in which the entry level approach was removed and replaced with a more targeted 'mid-tier' scheme, for the new Programme 2015-2020. In respect of socio-economic goals, Rdpe interventions supported job creation and safeguarding to a limited extent, but also increased the variety of rural employment opportunities through economic diversification and improved the quality of existing jobs via investment in technology. Increases in part-time, casual and seasonal jobs were greater than in full-time jobs. In terms of rural businesses and communities, the three Common Evaluation Framework impact indicators relate explicitly to the competitiveness objective: economic growth; employment creation; and labour productivity. While baseline indicators for all these have risen over the programming period it seems likely that these patterns were influenced considerably by external factors (trends would also have been positive in the absence of Rdpe). By contrast, qualitative impacts upon the provision of rural services and quality of life appear to have been significant (as judged by beneficiary survey and interviews with Leader groups and stakeholders). There is good evidence of net Rdpe impact at beneficiary level. The absolute magnitude of gross economic effects of Axis 1 (growth and employment, improving competitiveness of farming and forestry) and Axis 3 (rural communities, rural quality of life and growth and employment in the rural economy) is modest relative to the size of the rural economy and of the agricultural and forestry sectors. This largely reflects the comparatively low sums of Rdpe expenditure devoted to these objectives.

In terms of funding allocation, most targets for spend were revised at intervals but then largely achieved or exceeded. Overall, individual projects tended to be smaller and more numerous than was originally anticipated. Targets were achieved for most result indicators. Efficiency measurement in a quantitative sense is limited by a lack of benchmark figures, especially for Axis 2 (i.e. it is not possible to identify alternative, effective delivery approaches with lower costs). The ex-post beneficiary survey suggested that micro-business start-up support (M312) delivered good value for money in terms of job creation. A Social Return On Investment (Sroi) analysis of Axis 1 and 3 measures highlighted the many wider social impacts of the tourism and farm modernisation aids in particular, where improved social networks, confidence, capacity to act and knock-on business development opportunities were all frequently identified as a result of the funding. Projects delivered through Leader generated notably high Sroi ratios of around 3:1, suggesting this approach was most cost-effective in achieving a wide range of valuable returns, despite widely reported heavy bureaucracy for Local Action Group administrators.

Qualitative evidence suggests that in some Rdas, these organisations' relative unfamiliarity with the programme and rural groups and needs in the early years of delivery affected efficiency, while in other regions, prior experience working in rural delivery (particularly in response to economic challenges arising from the Foot and Mouth disease epidemic in 2003-6) gave Rdas a much stronger network of trusted stakeholders and local delivery agents to work with, leading to more efficient and effective delivery. The budgetary impacts of the wider financial crisis, and programme changes after 2010, impacted on the efficiency of all delivery bodies. Many beneficiaries reported an impression of heavy bureaucracy associated with drawing upon Rdpe funding, while delivery bodies tended to report that much of this was directly attributable to EU and UK legal requirements.

Cost-efficiency of different delivery mechanisms varied across different measures and schemes within Rdpe. Evidence from regional stakeholder consultations suggests that there was scope to improve efficiency and reduce administrative costs by simplifying project approval processes to improve proportionality between the significance of funding and level of scrutiny. While transaction costs (both for applicants and administrators) can be mitigated by simplifying application processes, and fewer, larger projects offer better process cost efficiency, the relative effectiveness of small and large grants at securing desired outcomes is key. Given the wide range in scale and type of rural firms and of investment needs/opportunities, it is likely that the mixed-scale approach of Rdpe was suitable, encompassing large, transformational (infrastructure) type investments as well as more modest, operational type investments to support individual business competitiveness. Bearing this in mind, therefore, more differentiated approaches to processes for different scales of project may have been warranted but were only partially developed during this programme period.

A range of factors influenced cost-efficiency in programme delivery, which included: engagement with the programme (uptake); changing external conditions (policy, regulation, macro socio-economic and environmental conditions); changing delivery arrangements and mechanisms; and varied pre-existing levels of human and social capital including knowledge, capacity, mutual understanding, trust and credibility between different parties. Evidence suggests that the level of change over the programme period engendered significant short-term disruption and that the most effective approaches take significant time to develop (exceeding the timescale of a single programme).

Results and impacts

1. Economic Growth: Evaluators used beneficiary surveys recording direct impacts upon businesses, adjusted for estimated deadweight and displacement and input-output-derived multipliers, to estimate that the Rdpe contribution to rural economic growth was €1bn to €1.2bn (c. £0.8bn to £1.0bn). This represents c.3-5% of the overall real Gva growth seen in rural areas over the period 2010-2015, after the economy moved out of the recession following the financial crash. These estimates exclude Axis 2 measures and hence may slightly under-estimate the overall Gva contribution, prior studies have estimated modest, net positive impacts on economic growth from similar, previous agri-environment schemes in England.
2. Employment creation: ex-post scheme data reported over 11,000 new jobs created through Axis 1, 3 and 4, whilst a previous study estimate is higher at around 19,000 Gross jobs³ created. However, employment creation arising from training effects or from Axis 2 activities is not recorded, hence total Gross job creation may be higher still. Estimates suggest that deadweight and displacement effects lead to lower Net job creation figures amongst direct beneficiaries, but that multiplier effects compensate for this to give overall higher Net job creation estimates (adjusted) of around 20,000 to 23,000.
3. Labour productivity: While previous studies suggested a modest aggregate net impact on Gva per full time employee (Fte) of 2% to 4%, the ex-post beneficiary survey suggests a more positive effect of Axis 1, 3 and 4 spending under the programme, averaging a Gross Gva gain per Fte of around €17k (28%), split between increased output and lower costs. The main impact has been from investment in new technologies, processes or products.

Reflecting the relative prominence given to the environmental objectives of EU rural development funding, four of the seven Cmf impact indicators relate to environmental issues.

4. Farmland Bird Index: This Cmf indicator for reversal in biodiversity decline has worsened in England over the programme period. However, reference to a wider set of biodiversity indicators suggests that the Programme has supported biodiversity effectively to some extent, achieving short term "stability" for widespread bats, woodland birds and butterflies. Evidencing cause and effect is very difficult at a national scale but there is good evidence of causal linkages and positive net impacts of Rdpe spending at a local scale.
5. High nature value (Hnv) farmland: The area of Hnv farming in England has yet to be defined, so progress cannot be formally calculated. However, indicators "% SSSIs in favourable condition" and "Area of new native woodland created" show that positive progress has been made to this end.
6. Water quality: Water quality indicators are stable but do not necessarily reflect the impact of Rdpe due to wider influences. Modelling the anticipated effect of agri-environment scheme management predicted modest reductions in pollutants from Rdpe-funded changes, while a 'difference in difference' analysis of nutrient balances found that the gross nutrient balance may also be lower on in-scheme farms. Other modelling work indicates that Axis 1 measures (through Catchment Sensitive Farming advice, training and capital grants) are contributing to water quality, decreasing Phosphate and faecal matter in water bodies.
7. Increase in production of renewable energy: This impact indicator for combatting climate change is at best a partial measure of mitigation efforts. However, targets for the production of renewable energy under Rdpe have not been fully met and the Energy Crops Scheme was closed after the mid-term evaluation judged that it could not operate effectively in the absence of stronger supply chain development. However, other Rdpe Measures will have contributed to reduced greenhouse gas emissions: notably reduced livestock numbers and nutrient use under agri environment schemes, but also Axis 1 actions to improve input use efficiency and promote animal health and welfare. Climate change adaptation actions, such as investment in water storage in drier parts of the country, have been limited but helpful.

The impact of Rdpe interventions is subject to the financial crisis and its aftermath, the imposition of government austerity measures and prolonged poor macroeconomic conditions. Consequently, attributing changes in, for example, overall economic output or environmental change to the Rdpe rather than other influences is difficult. Nevertheless, expenditure under the Rdpe represents substantial funding to rural England and has generated a range of beneficial results and impacts upon environment, quality of life and economic resilience.

Success and failure factors

The balance of funding across the programme stemmed from a strong rationale for investment in environmental public goods from land use and management, while rural economic indicators suggested lesser relative need for public intervention. There was effective demarcation between Rdpe and European Regional Development Fund (Erd) programming but perhaps less in terms of European Social Fund (Esf) skills programmes.

Where stakeholder bodies felt a sense of ownership of programme priorities and goals, e.g. through co-design of initiatives in some regions, the benefits of programme funding were more widely recognised and supported across the sector and within rural communities. More investment in scheme design to ensure proportionality and improve clarity/ease of implementation, together with training for potential applicants, could all have helped reduce errors by beneficiaries and reduce administration time.

An integrated approach to measure delivery in locally-designed "packages" can be an effective way to drive behavioural change in farming. Similar benefits were also suggested in respect of small-scale rural tourism providers when seeking to enhance the quality of

provision.

There is a case for the Leader approach to engage and deliver at a local scale but it is most effective when Local Action Groups (Lags) have sufficient capacity and authority to do so effectively. This requires strong and trusting relationships to be developed and maintained between rural communities, Lags and those overseeing their actions.

When major change in programme delivery is judged necessary, delivery bodies need to acknowledge the time, information and resource needed for local administrators and stakeholders to cope with new systems and plan transitions carefully and in stages, as far as circumstances allow.

Rdpe evaluation was hampered by a lack of long-term and consistent data capture and analysis. Future monitoring and evaluation could be improved by establishing robust baseline beneficiary and counterfactual samples for all environmental and socioeconomic schemes within the programme.

The implications of Brexit for rural development in the UK

As the UK prepares to trigger Article 50, there remains much uncertainty in respect of future policy for agriculture and rural development. The UK has been a longstanding critic of the Cap but largely in respect of its market management and related Pillar 1 approaches to sectoral support, whereas UK enthusiasm for Pillar 2 has been much stronger, particularly for agri-environmental measures and related initiatives. It therefore seems likely that a UK-led future policy framework will place more emphasis upon the targeting and delivery of environmental benefits from land management, and comparatively less upon basic farm sector support. However, the inter-linkages between these two pillars need to be considered, as politicians begin to talk about the prospect of 'transitioning' gradually towards a situation where farming receives a significantly lower level of public subsidy, going forward. The wider trading context will also be critical to future farming fortunes, as well as the sourcing practices and decisions of the UK's significant food processing and retail sectors.

For rural development, we can anticipate a quite divergent pattern of future support and delivery, reflecting the varying relative socio-political importance of rural areas and the rural economy between the four constituent 'countries' of the UK. In England and perhaps even also in Wales, bespoke rural socio-economic support seems likely to be very limited – perhaps some Leader-like approaches will survive alongside a range of voluntary and locally-funded rural partnerships and service providers. In Scotland and Northern Ireland these elements of policy seem more likely to be sustained comprehensively, with Scottish policy focusing especially on crofting communities and Northern Ireland continuing to favour a broad-based coverage of Leader-style operations.

-
1. Council Decision 2006/144/EC and amended by Council Decision 2009/61/EC.
 2. The exchange rate used for planning purposes was €1 = £ 0.8.
 3. Before adjusting for additionality, displacement, leakage, substitution and multipliers.

La cooperazione per l'innovazione nella programmazione per lo sviluppo rurale: risultati e prospettive

Simona Cristiano ^a, Patrizia Proietti ^a

^a CREA - Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria

Abstract

La misura 124 dei Psr 2007-2013 ha rappresentato il primo terreno di prova di un rinnovato concetto di innovazione, in cui la cooperazione è il vettore di un percorso di apprendimento co-evolutivo che coinvolge diverse tipologie di attori. L'articolo intende fornire una lettura di sintesi degli interventi di cooperazione realizzati, proponendo alcune considerazioni in prospettiva della programmazione 2014-2020.

Introduzione

La programmazione per lo sviluppo rurale 2007-2013¹ ha rappresentato il primo terreno di prova del principio di innovazione interattiva (Hermans, Klerkx & Roep, 2012; Dockès *et al.*, 2011; Labarthe, 2008; Röling, 2009; EU Scar, 2012; World Bank, 2006) che troverà, poi, il pieno riconoscimento nell'attuale fase di programmazione, con l'istituzione del Partenariato europeo per l'innovazione in materia di "Produttività agricola e sostenibilità" (Pei Agri) e l'introduzione di uno strumento di sviluppo rurale ad esso dedicato: i gruppi operativi (GO).

Infatti, ancorché in maniera poco matura, la ratio della misura 124 dei Programmi di sviluppo rurale (Psr) 2007-2013 sottintendeva l'innovazione come un processo di apprendimento co-evolutivo fra diverse tipologie di attori (Enrd, 2013), promuovendo la dimensione collettiva di percorsi di sviluppo pre-competitivo di nuovi prodotti, processi e tecnologie nei settori agricolo, alimentare e forestale. La cooperazione multiattoriale era dunque l'elemento caratterizzante e il valore aggiunto della misura 124, rispetto a misure tradizionalmente più individualiste e orientate al mercato.

A partire dal 2010, l'esigenza di rivedere i processi di innovazione in agricoltura è divenuta centrale per la politica dell'Unione europea che, con l'iniziativa faro Europa 2020 "L'Unione dell'innovazione"², introduce i Pei, proponendo un nuovo approccio *farmers' driven*, multiattoriale e interattivo ai percorsi di ricerca e di innovazione dell'UE.

Un concetto d'innovazione diverso che, tuttavia, non rinnega i più tradizionali interventi di ammodernamento e di accrescimento del valore aggiunto delle aziende, tesi a sostenere gli investimenti individuali legati all'introduzione di nuovi processi e prodotti, né rinnega l'utilità e gli effetti dei processi innovativi promossi dalla ricerca, nel rispondere a problematiche e opportunità importanti per lo sviluppo sostenibile e competitivo del settore primario.

Il Pei Agri, nel contesto della programmazione per lo sviluppo rurale 2014-2020, è attuato principalmente attraverso i gruppi operativi, che realizzano progetti di cooperazione fra i diversi attori rurali finalizzati alla co-produzione di conoscenza, attraverso lo sviluppo, la sperimentazione e l'adattamento dell'innovazione in azienda (Commissione Europea, 2013).

Il presente contributo intende fornire una lettura di sintesi delle analisi sulla programmazione, attuazione e sui primi risultati dei processi di cooperazione per l'innovazione sostenuti dalla Misura 124 dei Psr 2007-2013. In particolare, l'osservazione si basa sulle informazioni qualitative e quantitative raccolte ed elaborate nel corso del periodo di attuazione dei Psr (numerosità dei progetti, partner, filiere, contributi, categorie di innovazioni), i casi studio condotti direttamente dalle autrici, le Relazioni Annuali di Esecuzione (Rae) e le valutazioni *ex post* dei programmi³.

Programmazione e attuazione della misura

Nel periodo di programmazione 2007-2013, la Misura 124 ha rappresentato un nuovo strumento di politica a sostegno dello sviluppo rurale per promuovere la cooperazione tra produttori primari in agricoltura e silvicoltura, l'industria di trasformazione e/o terze parti.

In linea con la programmazione dell'asse I dei Psr 2007-2013, in cui la misura 124 era inserita, gli interventi di cooperazione per l'innovazione erano volti principalmente al miglioramento della competitività delle imprese e del settore primario. Più in particolare, le Amministrazioni, nei bandi, avevano previsto che la misura dovesse concorrere a: i) aumentare la competitività delle imprese e la concentrazione dell'offerta; ii) favorire la creazione di un ambiente imprenditoriale votato all'innovazione e stimolare il trasferimento delle conoscenze; iii) migliorare i processi logistici ed organizzativi, promuovere nuove forme di commercializzazione e nuovi sbocchi di mercato, favorire l'internazionalizzazione delle imprese; iv) migliorare la qualità delle produzioni e promuoverne l'inclusione all'interno di sistemi di qualità riconosciuti (Cristiano, 2012).

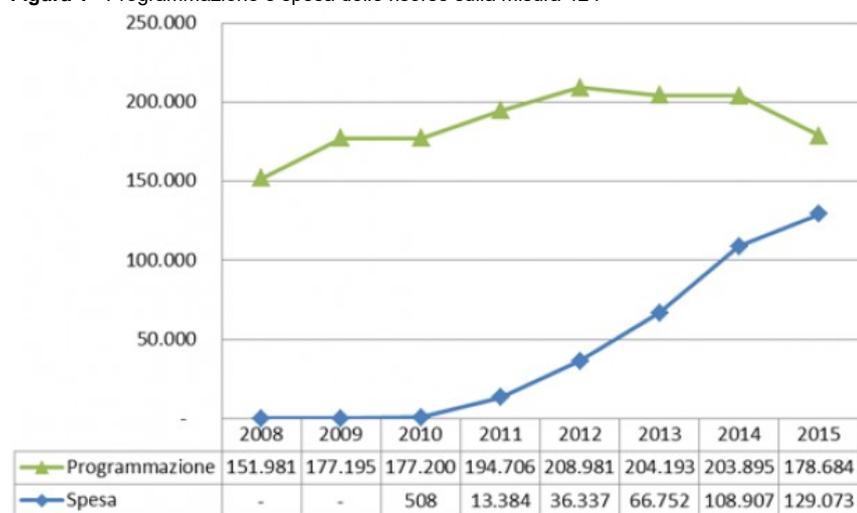
Il sostegno, secondo le disposizioni di applicazione dell'art. 20 del regolamento (UE) 1974/2006, contribuiva alla copertura dei costi di progettazione, sviluppo di prodotti, processi o tecnologie, test e altri investimenti materiali e/o immateriali connessi alla cooperazione, che precedono l'utilizzo per scopi commerciali dei nuovi prodotti, processi e tecnologie.

Nel periodo di programmazione 2007-2013, in Italia, la misura è stata programmata in 19 Psr, con una dotazione finanziaria complessiva pari all'1% della spesa pubblica totale dei Psr e al 2,7% della programmazione nazionale sull'asse I, più del doppio della dotazione media programmata a livello EU27 (1,2%).

La capacità di spesa della misura ha superato le aspettative di molte Amministrazioni che, nel corso del periodo di programmazione, hanno ripetutamente incrementato le dotazioni finanziarie inizialmente stanziati (in particolare, Campania, Calabria, Emilia Romagna, Lombardia, Puglia, Piemonte e Veneto).

A seguito di queste variazioni, la dotazione della misura 124 si è attestata, al 31 dicembre 2015, a circa 179 milioni di euro, il 17,6% in più rispetto al 2008 (Figura 1).

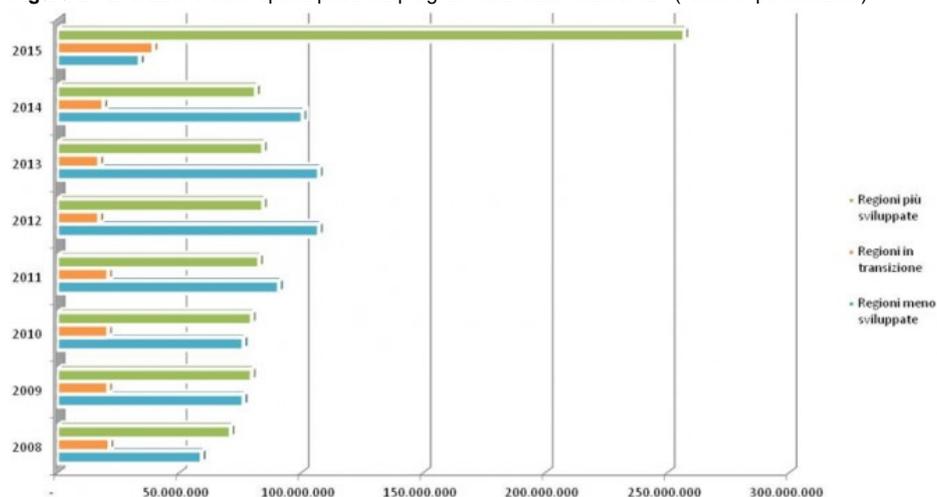
Figura 1 - Programmazione e spesa delle risorse sulla misura 124



Fonte: Nostre elaborazioni su dati Rae di programmazione e UE di spesa

Nello specifico dei singoli Psr è possibile osservare delle variazioni finanziarie ampiamente diversificate, che evidenziano la complessità di programmazione di una misura molto innovativa per gli amministratori, sulla cui previsione di spesa sono state fatte valutazioni errate, probabilmente perché non del tutto fondate su una reale analisi dei fabbisogni di innovazione dei potenziali beneficiari. Le rimodulazioni finanziarie evidenziano, però, anche una certa attenzione e flessibilità degli amministratori nel rivedere le risorse e le condizioni di attuazione della misura durante il periodo di attuazione (Figura 2), in seguito al crescente interesse dei beneficiari e dei territori. L'afflusso di risorse derivanti dalla riforma dell'Health Check della Pac (14 milioni di euro, circa il 7% dell'intera dotazione nazionale, destinati alle regioni Basilicata, Campania e Piemonte) e l'attivazione della misura nella progettazione integrata hanno rappresentato altre importanti ragioni per le quali, negli anni, è stata incrementata la dotazione della misura 124.

Figura 2 - Evoluzione della spesa pubblica programmata sulla misura 124 (valori in percentuale)



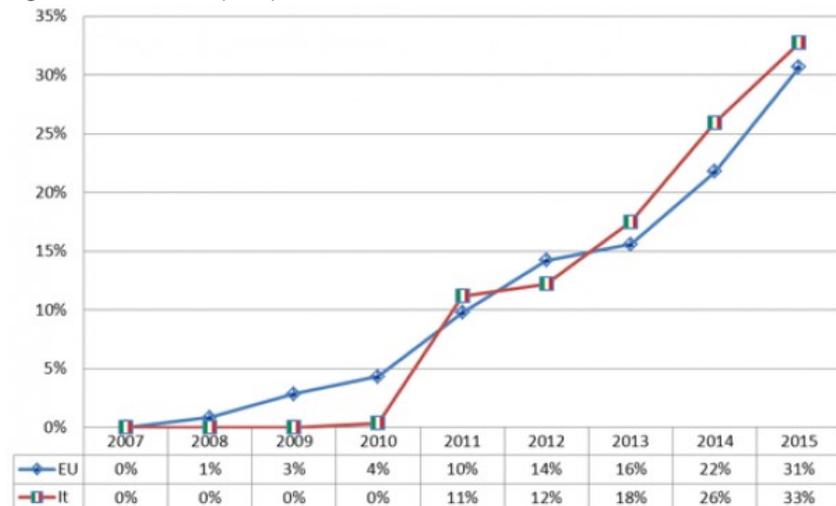
Note: a) regioni più sviluppate: P.A. di Bolzano, Emilia Romagna; Friuli V. G., Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Trento, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto; b) regioni meno sviluppate: Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia; c) regioni in transizione: Abruzzo, Molise, Sardegna
 Fonte: nostre elaborazioni su dati Rae

L'avvio della misura è stato rallentato dalla complessità procedurale legata alla gestione delle pratiche amministrative partenariali, che trova conferma in una spesa pubblica erogata al 31 dicembre 2012, pari al solo 17% del programmato (Figura 3), e dalla tempistica medio-lunga dei progetti di innovazione, la cui rendicontazione è avvenuta mediamente dopo 18 mesi dal loro finanziamento.

Tuttavia, superata la fase iniziale (2007-2010), la capacità di spesa media delle regioni italiane è stata in linea con quella europea (17% rispetto ad un livello medio UE dell'11%), raggiungendo livelli superiori a questi ultimi nelle annualità 2013-2015, anche a seguito

del termine dei progetti finanziati con gli ultimi bandi del 2014, oltre che alle maggiori dotazioni finanziarie medie (Figura 3).

Figura 3 - Andamento spesa pubblica sulla misura 124 - Italia e EU28



Fonte: Nostre elaborazioni su dati UE

Nel complesso, alla fine del periodo di programmazione, i Psr italiani hanno sovvenzionato 872 iniziative di cooperazione per l'innovazione, pari ad una capacità attuativa del 98% rispetto ai *target* previsti ad inizio programmazione (Tabella 1). Il sostegno ha interessato prevalentemente le aziende agricole. La partecipazione ai progetti è stata ampia e caratterizzata da una rilevante varietà di categorie di soggetti.

Il numero complessivo dei beneficiari è di circa 2.500, ed è composto perlopiù da produttori primari (57,6%, di cui il 58% imprenditori individuali), aziende di trasformazione e/o commercializzazione (15%), cooperative e consorzi di produttori (6,2%), università (2%) ed altri enti di ricerca (3,2%), aziende specializzate nella fornitura di fattori produttivi e/o di *know-how* (3,5%), associazioni e organizzazioni dei produttori (3,2%), organismi di consulenza e servizi (2%), consorzi di tutela (1%). Seguono poi, con percentuali minime, una serie di soggetti diversificati: consorzi agrari, cooperative sociali o di servizi, distretti tecnologici e rurali, enti pubblici e amministrazioni locali, enti di formazione e scuole. Da osservare che le 48 università e gli altri enti di ricerca (circa 90) hanno partecipato, rispettivamente, a oltre il 50% ed il 27% delle iniziative progettuali, mentre i *cluster* figurano in un quinto dei partenariati, soprattutto grazie al peso del parco tecnologico dell'Umbria che è stato partner obbligatorio di tutti i progetti finanziati dalla Regione.

Tabella 1 - Iniziative sovvenzionate su risorse previste dalla misura 124 del Psr (incluso Health Check)

Numero di iniziative di cooperazione sovvenzionate	Agricoltura	Agroalimentare	Silvicoltura	Aziende miste	Totale
Sviluppo di nuove tecniche	348	105	27	131	611
Sviluppo di nuovi prodotti	81	76	5	99	261
Totale	429	181	32	230	872

Fonte: nostre elaborazioni su dati Rae 2015

Le iniziative realizzate a valere su risorse Health-Check sono state 38, di cui circa 2/3 localizzate in Campania. Queste hanno riguardato prevalentemente misure di accompagnamento della ristrutturazione del settore lattiero-caseario (45%) e di miglioramento della gestione delle risorse idriche (32%),

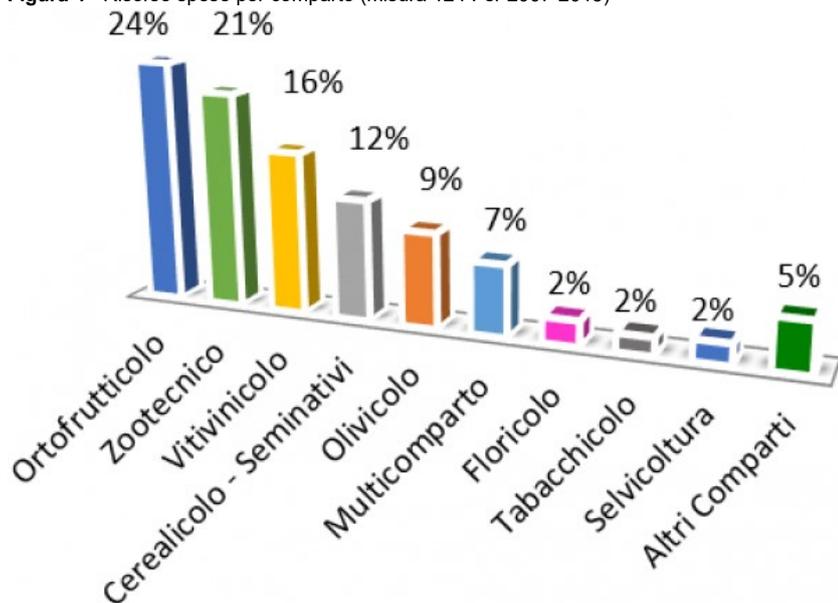
I livelli di *performance* attuativa sono vari per i diversi Psr. Un dato certamente comune a tutti è la prevalenza di iniziative relative allo sviluppo di nuove tecniche e pratiche agricole (70%), che riguardano diversi comparti produttivi e, principalmente, i temi della trasformazione dei prodotti (22%), le strumentazioni e i sistemi di controllo (8%), la gestione dei reflui (12%), la qualità e la gestione delle produzioni vegetali (8%), il benessere animale (2%), la gestione e lo sfruttamento sostenibile delle risorse naturali (acqua, suolo, foreste, atmosfera) (8%). Il restante 30% riguarda, invece, iniziative volte a modificare la qualità e la funzionalità dei prodotti.

La numerosità di comparti coinvolti nelle iniziative sovvenzionate a livello dei singoli Psr è ampia (19) ed evidenzia un diverso utilizzo strategico della misura per il loro sviluppo e rafforzamento (Figura 4). In alcuni Psr, le iniziative si sono concentrate sui comparti più rappresentativi delle specificità regionali (ad esempio la zootecnia in Umbria, l'agrumicolo in Sicilia, la vitivinicoltura in Veneto). In altri Psr, invece, è stato dato ampio spazio anche a comparti meno sviluppati, attraverso la sovvenzione di iniziative tese alla sperimentazione di nuove opportunità di ampliamento e diversificazione delle produzioni locali, come la filiera del luppolo in Campania, le piante officinali in Umbria, i semi oleosi in Toscana, i piccoli frutti nella provincia autonoma di Bolzano, l'apistico in Molise.

Infine, in diversi territori, la dimensione collaborativa delle innovazioni e la partecipazione degli attori dello sviluppo socio-economico locale, in alcuni casi promossa dai gruppi di azione locale (Gal), hanno rappresentato senz'altro il valore aggiunto di una certa numerosità d'iniziative che hanno interessato una pluralità di comparti (7%). Questi sono stati destinatari, principalmente, di innovazioni relative alla produzione di bioenergie (es. impianti per la digestione anaerobica di biomasse), all'utilizzo di sottoprodotti e

allo smaltimento di rifiuti agricoli e silvicoli (es. pratiche e tecnologie per la raccolta e lo smaltimento degli scarti delle produzioni locali, strutture logistico gestionali per la produzione e utilizzazione di biomassa nei distretti agricoli locali).

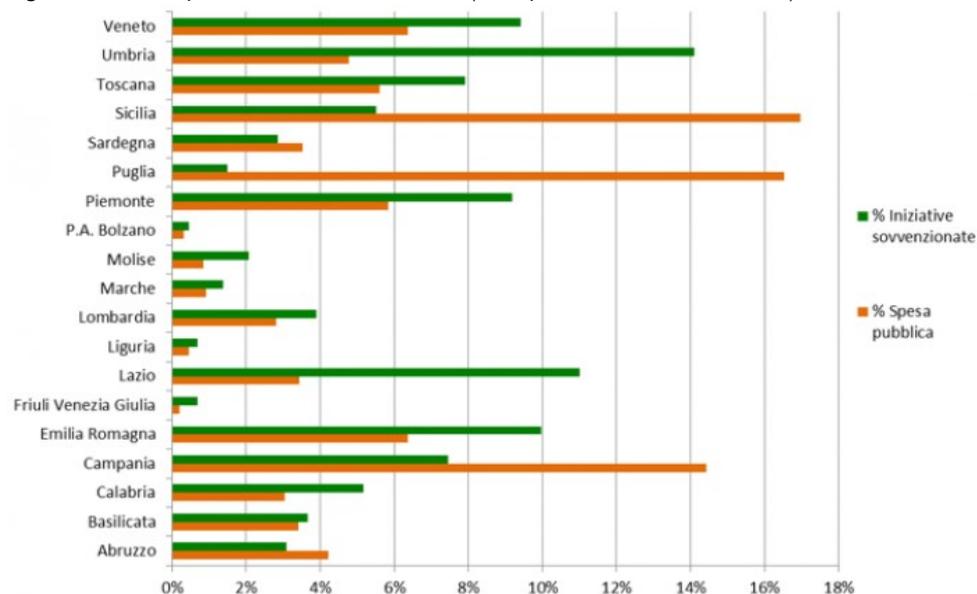
Figura 4 - Risorse spese per comparto (misura 124 Psr 2007-2013)



Fonte: Nostre elaborazioni su dati Crea

L'analisi comparata delle risorse investite dalle Amministrazioni e il numero delle iniziative sovvenzionate a livello nazionale evidenzia le diverse modalità di finanziamento delle iniziative d'innovazione (Figura 5). In generale, la spesa media per progetto (205.000 euro) è stata non solo modesta, a causa della natura pre-competitiva delle iniziative realizzate, ma anche molto variabile, a seconda dei comparti di filiera destinatari dell'innovazione, delle specificità delle innovazioni stesse e dei vincoli sul massimo della spesa per progetto definiti dai Psr.

Figura 5 - Risorse spese e iniziative sovvenzionate (valori percentuali su livelli nazionali)



Fonte: Nostre elaborazioni su dati Rae 2015

Gli investimenti più elevati, in relazione al totale della spesa pubblica, sono stati realizzati nelle regioni Sicilia (17%), Puglia (16,5%) e Campania (14,4%), mentre il maggior numero di iniziative finanziate si è collocato nelle regioni Umbria (14,1%), Lazio (11%) ed Emilia Romagna (10%).

Coerenza e rilevanza dell'impianto programmatico della misura

Dall'analisi dei Psr 2007-2013 e dalle interviste alle Amministrazioni, emerge che l'impianto programmatico degli interventi di promozione per l'innovazione 2007-2013 ha risentito di una limitata consapevolezza e conoscenza da parte dei decisori politici e

amministrativi, e, forse, anche degli stessi organismi agricoli di rappresentanza, circa lo stato, i fabbisogni e le capacità d'innovazione del settore primario. In fase di programmazione dei Psr, infatti, è mancata un'attività di rilevazione e analisi dei problemi, delle opportunità e dei fabbisogni di innovazione degli operatori rurali nei diversi comparti e contesti regionali che avrebbe consentito una migliore programmazione della misura 124.

Di fatto, è soltanto con la definizione del Piano Strategico dell'Innovazione e della Ricerca (Psir), nel 2015, che è stato realizzato un primo esercizio, a livello nazionale, di confronto multi-attoriale (ricerca, operatori di filiera e consulenti) su aspettative, fabbisogni e indirizzi da perseguire negli anni successivi. Un esercizio che rientra nel percorso del Pei-Agri e che è servito, certamente, a definire gli obiettivi e gli interventi dei Psr entro cui pianificare le misure 16.1 e 16.2 dell'attuale programmazione, ma che, per ovvi motivi, non ha potuto fornire un contributo rilevante all'attuazione della misura 124, se non in termini di aggiustamenti sull'attuazione degli interventi già previsti (criteri di selezione, vincoli alla costituzione dei partenariati, integrazione ai processi di filiera).

Laddove non vi è stata una piena consapevolezza delle dinamiche territoriali e delle effettive aspettative dei potenziali beneficiari in materia di ricerca e innovazione, le università e i centri di ricerca maggiormente competenti e organizzati nella gestione di progetti complessi, possono aver svolto una funzione di traino nel calamitare gli operatori locali attorno a idee progettuali spesso più utili a dare seguito alle proprie ricerche che non a rispondere a esigenze specifiche di crescita dei margini di competitività e sostenibilità ambientale delle imprese, come evidenziano le tipologie di innovazione realizzate e le indagini *ex-post* condotte presso le aziende agricole che hanno beneficiato del sostegno.

Inoltre, si è determinata un'elevata frammentazione nella progettualità, nelle compagini partenariali e nei temi di intervento, provocando un certo grado d'inefficienza degli investimenti pubblici regionali, che avrebbero potuto essere impiegati per risolvere problemi/opportunità di sviluppo di bacini più ampi di potenziali beneficiari.

Sul piano attuativo, lo stesso impianto regolamentare, sin dalle prime battute della programmazione, è apparso poco coerente con gli obiettivi di piena inclusività dei diversi attori dei sistemi locali della conoscenza e della loro attiva cooperazione, e disincentivante, soprattutto, per le imprese (European Commission, 2011). Tra le altre, le principali questioni riguardano la mancata previsione di anticipi ai partenariati, l'assenza di chiarezza sull'applicazione del vincolo della pre-competitività degli investimenti e l'effettiva possibilità di finanziare investimenti in azienda tramite la misura 124.

A questo proposito, si deve dare merito alle Amministrazioni italiane di aver compiuto delle scelte di attuazione che, per quanto non tempestive, hanno superato tali incongruenze, favorendo la multi-attorialità, l'ampiezza delle compagini partenariali e lo sviluppo di innovazioni a livello aziendale e, di filiera, come emerge, anche, dalle analisi valutative *ex-post* dei Psr.

Infatti, attraverso i criteri di selezione delle proposte progettuali, in molti casi affinati nel corso del periodo di programmazione, le autorità di gestione dei Psr (Adg) hanno premiato la coerenza rispetto agli obiettivi di sostenibilità delle pratiche aziendali (energie rinnovabili, efficienza produttiva, produzioni di qualità) e di miglioramento della competitività (incremento della produttività del lavoro; incremento sbocchi di mercato), la concretezza e la replicabilità delle innovazioni nelle aziende, nonché l'adeguatezza delle azioni di diffusione dei risultati delle iniziative sovvenzionate, anche al di fuori dei partenariati.

Inoltre, la scelta di legare l'attuazione delle attività di cooperazione alla progettazione integrata di filiera e ai pacchetti di misura (13 Psr), allo sviluppo partecipato delle aree Leader e allo sviluppo competitivo e sostenibile di specifici comparti e filiere (anche in area Health Check), ha senz'altro rafforzato le capacità della cooperazione di attivare investimenti in innovazione e di integrarli ai piani di sviluppo aziendali (es. 70% in Calabria), definendo percorsi comuni e strutturati di sviluppo d'interesse filiere locali.

Nonostante tutto, la misura 124 ha senz'altro registrato un ottimo e inaspettato riscontro degli operatori rurali e, in particolare, delle filiere, in termini sia di numerosità che di ampia rappresentatività delle diverse categorie di soggetti rilevanti per lo sviluppo di innovazioni nel settore primario.

Infatti, dal 2010 è stata registrata la presentazione di un inaspettato numero di domande di aiuto che, nelle annualità successive, e in maniera sistematica, ha indotto alcune Amministrazioni a rivisitare a rialzo sia le dotazioni finanziarie della misura, che i *target* relativi al numero di iniziative di cooperazione sovvenzionate. Già nel 2012 si osservava uno scarto medio del 41% fra domande di aiuto presentate e ammesse che è motivato, in numerosi casi, proprio dall'inadeguatezza dei fondi destinati alla misura (Cristiano, 2012).

Inoltre, la trasversalità di filiera e settoriale che ha caratterizzato una buona quantità di progetti, è certamente un segnale dell'elevato grado di rappresentatività dei diversi interessi che la misura è riuscita a soddisfare.

Una lettura dei primi risultati degli interventi di cooperazione per l'innovazione

L'analisi dei risultati dei progetti di cooperazione è stata svolta avendo a riferimento l'impianto concettuale e programmatico delineato dalle teorie sulla multiattorialità dell'innovazione, dalla regolamentazione europea e dalle Amministrazioni regionali per la misura 124.

A questo riguardo, è opportuno chiarire che l'osservazione e l'interpretazione degli effetti della misura 124 sono rese difficili dal fatto che essa è entrata a pieno regime soltanto nel 2012, oltretutto dai tempi medi di realizzazione delle iniziative che, in numerose regioni, si sono concluse soltanto nel giugno 2016.

Inoltre, è opportuno evidenziare che l'analisi dell'efficacia degli interventi sovvenzionati dalla misura 124 deve riguardare principalmente il raggiungimento dell'obiettivo di promozione dell'approccio cooperativo finalizzato allo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie, anche se lo stesso l'impianto valutativo previsto per la misura, incoerentemente con tale ratio, prevede che i risultati siano misurati in termini d'incremento del valore aggiunto lordo delle aziende beneficiarie⁴.

Il presente contributo è stato, dunque, focalizzato su alcuni ambiti per i quali è stato possibile analizzare le prime evidenze che

emergono dalle iniziative realizzate: i partenariati e il ruolo dei diversi attori; il contributo della misura 124 alla crescita delle capacità innovative degli attori rurali, al miglioramento della competitività dei beneficiari ed alla sostenibilità ambientale.

Il ruolo dei diversi attori nelle iniziative di cooperazione

Le compagini e le *leadership* partenariali dei progetti di innovazione sono state variamente articolate nei diversi territori, sia in termini di numerosità degli attori che di ruoli e funzioni svolti nei processi di sviluppo (Cristiano e Proietti, 2013; 2014). Sulla caratterizzazione dei partenariati hanno influito, certamente, le specifiche disposizioni dei Psr (sulla numerosità, sulla *leadership* e sulla tipologia di attori) e la presenza, nei sistemi socio-economici locali, di soggetti fortemente radicati sui territori, aggreganti e in grado di sostenere gli oneri burocratici legati all'accesso e al pagamento delle sovvenzioni.

Come emerge, anche, dalle valutazioni *ex post* dei Psr 2007-2013, vi sono giudizi discordanti sulla qualità dei partenariati coinvolti nelle iniziative. In particolare, si ritiene che, spesso, i rapporti partenariali non siano stati paritari, bensì sbilanciati sulle esigenze degli enti di ricerca e delle università di dare seguito ai risultati dei propri lavori. In alcuni contesti, questo ha portato a sviluppare percorsi di innovazione di tipo *research-driven* che, tuttavia, con molta probabilità, non sarebbero stati attivati senza l'azione propulsiva di tali soggetti. Infatti, l'analisi della distribuzione territoriale dei progetti di cooperazione evidenzia una maggiore intensità di iniziative proprio nelle aree in cui hanno sede i centri universitari, i poli tecnologici e i consorzi di ricerca. Indubbiamente, questa tipologia di attori ha dimostrato di saper coniugare, meglio di altre, le capacità progettuali, di *leadership* e di amministrazione con la conoscenza dei contesti e dei problemi specifici delle imprese locali. La loro tempestività di risposta nella messa a punto dei risultati dei propri studi per intercettare le esigenze specifiche degli agricoltori, la prossimità territoriale e la sussistenza di relazioni preesistenti con determinati attori hanno costituito, senz'altro, un motore d'avviamento per molti partenariati (Cristiano e Proietti, 2013).

Similmente, i *cluster* e gli enti territoriali di sviluppo (es. poli tecnologici, centri per la ricerca e l'innovazione, agenzie regionali di sviluppo agricolo) hanno svolto funzioni di *leadership* dei partenariati, in alcuni casi delegate dalle Adg dei Psr, di concentrazione delle istanze territoriali su specifici problemi/opportunità di sviluppo, di progettazione, nonché di ricerca, sperimentazione e assistenza tecnica correlate all'implementazione delle innovazioni nelle aziende.

Le organizzazioni agricole di rappresentanza, invece, hanno fatto registrare una limitata partecipazione ai partenariati (1%), scontando probabilmente la novità dell'intervento e la mancanza di specifiche esperienze. Tuttavia, hanno dimostrato un certo coinvolgimento nelle fasi di definizione dell'intervento e di messa in rete dei diversi attori. Inoltre hanno favorito, grazie alle articolazioni territoriali, la realizzazione di percorsi d'innovazione di filiera a livello transregionale.

Un dato di rilievo riguarda la scarsissima presenza (inferiore al 2%) della consulenza di base nei partenariati, dovuta, in parte, al fatto che questi soggetti non fossero espressamente previsti fra i beneficiari della misura 124 e, in parte, alla loro difficoltà a riconoscersi come attori dei processi innovativi (Cristiano *et al.* 2015).

Il mondo produttivo ha espresso la propria capacità di aggregazione e *leadership*, più spesso, attraverso gli enti associativi (associazioni, organizzazioni, consorzi e cooperative di produttori), ma non sono mancati i casi (ad esempio, in Toscana) di imprenditori individuali che hanno dimostrato capacità tecniche o attitudini personali tali da sollecitare l'iniziativa progettuale e aggregare organismi di ricerca ed altre imprese intorno ad uno specifico fabbisogno di innovazione.

Infine, anche i Gal, laddove la misura poteva essere attivata con approccio Leader, hanno dimostrato capacità di aggregazione di partenariati ampi e altamente rappresentativi dei sistemi socio-economici locali.

Il rafforzamento del capitale relazionale

All'attuazione della misura 124 si deve dare atto di aver contribuito alla creazione e/o al rafforzamento delle relazioni tra i diversi attori dello sviluppo rurale e, in particolare, tra gli imprenditori e il mondo della ricerca.

Inoltre, le iniziative realizzate hanno, senz'altro, contribuito alla crescita di una sensibilità nuova e diffusa degli attori rurali e, nello specifico, degli imprenditori, circa l'importanza di investire in innovazione per ampliare le prospettive di sviluppo dei sistemi agricoli e forestali.

A questo riguardo, la multiattorialità, la transdisciplinarietà (farmaceutica, bioenergie, cosmetica, *marketing*) e l'approccio di filiera che hanno caratterizzato i partenariati, rappresentano il vero valore aggiunto di processi innovativi innescati dalla misura 124 che, anche al di là della prospettiva dei singoli progetti, hanno promosso l'apertura dei sistemi produttivi rurali a interconnessioni settoriali importanti, nonché lo sviluppo di capacità imprenditoriali e di ricerca più collaborative.

La maggiore sensibilità degli attori rurali verso le iniziative di innovazione è apparsa evidente già in fase di definizione del Psr, e, successivamente, nel corso degli incontri partenariali con gli *stakeholder* per la programmazione dei Psr 2014-2020, fino ai più recenti momenti di confronto promossi dalla Rete Rurale Nazionale.

È così, ad esempio, per le università e i centri di ricerca, che sono maggiormente consapevoli della necessità di rivedere i propri programmi ed i metodi di divulgazione in base alle reali esigenze di crescita delle imprese e del settore primario. Similmente, le organizzazioni di rappresentanza del mondo produttivo, forti dell'esperienza maturata nelle iniziative legate alla misura 124, hanno avviato percorsi di consultazione dei propri associati e di accrescimento delle proprie competenze, al fine dare voce alle istanze delle imprese. Infine, anche all'interno degli organismi di consulenza e degli ordini professionali è in corso un processo di accrescimento delle capacità di auto-riconoscimento di un ruolo che deve essere fondamentale nella rilevazione dei fabbisogni e delle opportunità di sviluppo delle aziende, nella progettazione e nella divulgazione delle innovazioni.

Del rafforzamento delle relazioni tra attori rurali se n'è avuto riscontro nella presentazione delle proposte progettuali relative ai GO e ai

progetti integrati di filiera (Pif) (Emilia Romagna e Toscana), le quali evidenziano la volontà di dare seguito a taluni partenariati e alle innovazioni realizzate con il sostegno della misura 124. Infatti, circa il 23% dei partner aderenti alle nuove proposte ha partecipato a progetti legati alla misura 124 e circa il 6% delle proposte sono state presentate in continuità essi.

Il contributo al miglioramento della competitività di settore

Le innovazioni introdotte nelle aziende agricole hanno contribuito al miglioramento della competitività delle aziende e del settore primario, nel suo complesso, sia per l'attinenza degli ambiti di ricerca e sviluppo che le hanno caratterizzate, sia per l'effetto moltiplicatore dimostrato dalla misura nell'attivazione degli investimenti aziendali.

Un dato di sintesi è il numero di aziende che hanno introdotto nuovi prodotti e/o nuove tecniche, pari a 4.284, di cui il 90% sono aziende agricole (Tabella 2).

Tabella 2 - Numero di imprese che hanno introdotto nuovi prodotti e/o tecniche

Misure	Aziende agricole		Aziende agroalimentari		Aziende silvicole		Totale
	Tecnica	Prodotto	Tecnica	Prodotto	Tecnica	Prodotto	
Numero di aziende/imprese che hanno introdotto nuovi prodotti e/o nuove tecniche	2.444	1.057	533	191	51	8	4.284

Fonte: nostre elaborazioni su dati Rae 2015

In particolare, le innovazioni sono state indirizzate a valorizzare i fattori produttivi e ad aumentare in modo strutturale la generazione di valore aggiunto delle aziende, agendo direttamente sulla competitività aziendale (riduzione dei costi e/o aumento del reddito, sviluppo di strumentazioni e sistemi di controllo, di nuovi protocolli di produzione, nuovi sbocchi di mercato, *e-commerce*, IV gamma/vendibilità, diversificazione di prodotto), sull'organizzazione della filiera e delle aziende (miglioramento logistico ed organizzativo, integrazione della filiera, informatizzazione), sulla qualità e produttività aziendale (prodotti di nicchia, miglioramento della qualità del prodotto, tracciabilità, aumento della produttività).

Un'ampia parte delle risorse investite nella cooperazione per l'innovazione è stata destinata al miglioramento o all'introduzione di nuovi prodotti alimentari (valorizzazione di produzioni e filiere, creazione e sviluppo di nuovi prodotti, miglioramento della qualità) e non alimentari (realizzazione di nuovi prodotti, anche a partire dalle materie di scarto, innovazioni tecnologiche sui sistemi di produzione), nonché all'introduzione e/o miglioramento di tecnologie innovative di trasformazione.

Inoltre, dall'analisi dei dati forniti dalle valutazioni *ex-post* di 6 Psr emerge che le innovazioni realizzate dalle aziende hanno prodotto un aumento del valore aggiunto lordo cumulato di circa 2.500.000 euro. Un dato poco rappresentativo, in termini di numerosità del bacino di aziende beneficiarie della misura 124, ma che dà la misura di una certa capacità di tali iniziative di incidere sulla competitività delle stesse.

Infine, come accennato, i processi innovativi sovvenzionati dalla misura 124, hanno senz'altro avuto un potenziale effetto moltiplicatore nell'attivazione degli investimenti aziendali, ascrivibile al carattere di sviluppo pre-competitivo della misura, per il quale il successivo investimento finalizzato all'implementazione dell'innovazione in azienda è, evidentemente e a determinate condizioni, una naturale conseguenza.

La capacità di ampliamento della scala di innovazione della misura è emersa, soprattutto, nei casi in cui tali processi siano stati integrati a percorsi formali di sviluppo delle filiere locali (Pif), che hanno coinvolto diversi segmenti e attori delle stesse, oppure realizzati nel contesto di partenariati ampi e con un'elevata presenza di aziende agricole. In questi ultimi casi, infatti, si sono spesso verificati fenomeni di emulazione tra imprenditori.

In termini numerici, le iniziative di cooperazione per l'innovazione integrate ai percorsi di sviluppo delle filiere hanno interessato 14 comparti e un investimento pubblico pari a circa il 13% delle risorse complessivamente stanziare sulla misura 124.

Il contributo alla sostenibilità ambientale

Numerose iniziative di innovazione sono state indirizzate al miglioramento delle *performance* ambientali dei processi produttivi, contribuendo all'uso sostenibile e alla preservazione delle risorse naturali.

In questo senso sono andate le innovazioni tese alla produzione di energia da fonti alternative, alla riduzione di gas serra, alla migliore gestione delle risorse idriche, allo sviluppo di modelli di gestione sostenibile delle superfici agrarie e forestali per la conservazione della biodiversità, alla riduzione dell'accumulo di carbonio nei suoli agrari, al riutilizzo dei reflui zootecnici, alla gestione delle biomasse e degli scarti di produzione, alla riduzione dell'impiego dei prodotti fitosanitari, alla protezione e gestione delle risorse atmosferiche.

In questo ambito, i comparti destinatari delle iniziative sono stati principalmente quello silvicolo, particolarmente attento alla conservazione della diversità biologica e allo sviluppo di energie alternative, e quello ortofrutticolo, che ha focalizzato maggiormente le innovazioni sulla riduzione degli antiparassitari, la gestione del suolo e l'uso razionale dell'acqua. Il comparto vitivinicolo, più degli altri, ha sviluppato iniziative relative alle tecniche e tecnologie di monitoraggio e riduzione delle emissioni di anidride carbonica, all'utilizzo del *Carbon Footprint* per la riduzione dei gas serra e all'uso e miglioramento della risorsa suolo. Infine, il comparto zootecnico è stato destinatario di progetti volti principalmente all'individuazione di soluzioni innovative per lo smaltimento dei reflui. Le innovazioni inerenti la conservazione e l'uso razionale dell'acqua hanno interessato prevalentemente la filiera dei cereali e seminativi, attenta anche all'introduzione di innovazioni tecniche e tecnologiche per il miglioramento della gestione delle concimazioni, quella olivicola ed il tabacco.

Considerazioni conclusive

Ad un semestre dal termine delle iniziative realizzate con il sostegno della misura 124, i giudizi sulla sua attuazione e sui risultati sono controversi e non sempre positivi.

A questo, si deve ammettere, ha contribuito la discrasia tra l'impianto programmatico e quello valutativo comunitario degli interventi sovvenzionati dalla misura cooperazione. Quest'ultimo, infatti, è finalizzato a restituire giudizi su obiettivi (crescita della competitività di settore e dei beneficiari) che non sono quelli principali della sua logica di intervento.

Oggi, invece, è opportuno cercare evidenze nella nuova dinamicità che sembra caratterizzare i sistemi imprenditoriali locali e che è il segnale della maturazione di comportamenti collaborativi e innovativi da parte del mondo della ricerca e dell'impresa.

A tale proposito, la lettura di sintesi delle analisi condotte sull'attuazione e sui risultati della misura 124 evidenzia fattori di successo e criticità, che ci consentono di trarre alcune considerazioni nella prospettiva della programmazione per lo sviluppo rurale 2014-2020.

In termini generali, c'è la necessità di definire una vera e propria politica dell'innovazione per il settore primario, di cui la programmazione per lo sviluppo rurale sia uno strumento di attuazione pensato in sinergia con le altre politiche comunitarie e nazionali. Tale politica deve essere supportata da un sistema adeguato di monitoraggio e valutazione e, soprattutto, fondata sull'analisi dello stato di salute dell'innovazione del settore agro-alimentare e forestale italiano e dei reali fabbisogni delle imprese.

A livello di Psr è opportuno definire impianti valutativi adeguati all'innovatività e alla specificità delle iniziative dei GO. I processi valutativi in itinere devono restituire conoscenza utile alla loro buona attuazione, in termini di fabbisogni di innovazione delle imprese, della qualità delle relazioni e delle compagini partenariali, delle innovazioni e dei percorsi di sviluppo delle filiere entro cui le iniziative vengono realizzate. Inoltre, è necessaria un'analisi del valore aggiunto dei processi cooperativi rispetto ad altre forme di innovazione aziendale.

Un'altra considerazione riguarda l'introduzione del Pei Agri e del concetto di innovazione interattiva, la cui interpretazione in Italia sembra rinnegare le modalità più tradizionali di innovazione, gettando ombre sulle azioni di cooperazione realizzate nel contesto della misura 124, soprattutto per ciò che riguarda l'approccio (giudicato *top-down*) del mondo della ricerca ai progetti. In realtà, la politica di sviluppo rurale, partendo dalla Strategia Europa 2020, e attraverso la riforma della Pac, pone l'accento sul trasferimento della conoscenza e l'innovazione, ampliando gli approcci e le modalità di intervento (creazione di gruppi operativi, servizi per l'innovazione, investimenti), in modo da favorire nuove dinamiche di sviluppo in parallelo a percorsi convenzionali di ricerca e innovazione tecnologica.

La premessa essenziale a tutto ciò è il riconoscimento formale, da parte dei *policy maker*, di tutti gli interlocutori - ricercatori, imprenditori, consulenti, formatori, altri soggetti facenti parte dei sistemi socio-economici territoriali - con cui concertare siffatta politica dell'innovazione, e dei loro ruoli nella sua attuazione. La messa in rete di tutti gli attori costituisce una condizione necessaria per la creazione di sistemi economici locali evolutivi, in cui ciascuno per le proprie competenze e posizioni di filiera possa essere partecipe dei processi di sviluppo.

D'altro lato, il riconoscimento, e in taluni casi anche l'auto-riconoscimento, dei ruoli di partenariato della politica di innovazione implica un'assunzione delle rispettive responsabilità per il rafforzamento delle proprie competenze tecniche e metodologiche, oltre che delle proprie attitudini collaborative.

Infine, la natura precompetitiva delle iniziative realizzate suggerisce, per questioni di coerenza programmatica e di efficienza, di promuovere lo sviluppo di innovazioni che diano continuità agli interventi realizzati nell'ambito della misura 124 e i cui risultati siano coerenti con le analisi dei fabbisogni che hanno sostenuto la definizione delle strategie degli attuali Psr. A tale scopo, possono essere previsti meccanismi di premialità sulle domande di aiuto (come avvenuto in Campania e Lazio) e azioni specifiche di divulgazione (portale dell'innovazione) tese a limitare le ripetizioni di interventi non rilevanti per le aziende e a favorire l'introduzione di innovazioni che rispondano alle opportunità e ai problemi di sviluppo delle stesse.

A questo proposito, una recente analisi della Rete Rurale Nazionale⁵ evidenzia come gli attuali fabbisogni d'innovazione riguardino, in particolare, temi di sviluppo competitivo afferenti, per la maggior parte, alle *focus area* 2A (miglioramento delle prestazioni economiche delle aziende agricole - 25,7%) e 3A (miglioramento della competitività attraverso l'integrazione nella filiera agroalimentare - 20,8%). Su queste *focus area*, peraltro, le Amministrazioni hanno stanziato il 43% delle risorse destinate alle sotto-misure 16.1 e 16.2. L'analisi comparata delle tipologie di innovazione riferite alle due *focus area* fornisce rilevanti riscontri sull'attualità degli interventi realizzati nell'ambito della misura 124 e sull'utilità dei loro risultati per soddisfare gli attuali fabbisogni di sviluppo delle imprese del settore primario.

In conclusione, la misura cooperazione ha contribuito a creare un ambiente maggiormente innovativo e dinamico a cui occorre dare continuità nell'ottica di favorire lo sviluppo di una capacità sistemica di innovare, passando da un sistema dell'innovazione frammentato e guidato dai progetti ad un sistema di sviluppo agricolo e rurale evolutivo.

Disponibile un'infografica relativa all'articolo al seguente [\[link\]](#).

Riferimenti bibliografici

- Cristiano S. (2012), "Cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie", in Inea, *Annuario dell'Agricoltura Italiana*, Volume LXVI, Roma
- Cristiano S., Proietti P. (2013), Farm Innovation through Rural Development Programmes: experiences and pathways of innovation in Italy, paper presentato al 21st Esee, Antalya, Turkey, 2-6 September 2013

- Cristiano, S., Proietti, P. (2014). Acting as Agricultural Innovation brokerage in Italy: experiences from the Rural Development Programmes 2007-2013. 11th European Ifsa symposium, Berlin 1-4 April 2014
- Cristiano S., Proietti P. e Striano M. (2015), Farm Advisory Services in knowledge transfer and innovation: which role in Rural Development Programmes (Rdps) 2014-2020, paper presentato al 22nd European Seminar on Extension and Education (Wageningen)
- European Commission, DG Agri. (2011), *Implementation Measure 124 Working Document-48-634-11*
- Enrd Coordination Committee (2013), Focus Group "Knowledge Transfer & Innovation", Annex II, *Background Paper. Final Draft*. Bruxelles
- Dockès A., Tisenkopf T., Bock B. (2011), *WP1: Reflection paper on Akis*, Sub-deliverable of the Akis Cwg - WP1 - April 2011
- European Commission (2013b), *Draft Guidelines on programming for innovation and the implementation of the Eip for agricultural productivity and sustainability (version: November 2013)*, Brussels, Belgium
- EU Scar (2012), *Agricultural knowledge and innovation systems in transition - A reflection paper*, Brussels: Commissione Europea
- Hermans F., Klerkx L., Roep D. (2012), Structural conditions for dynamic innovation networks: a review of eight, online proceedings Ifsa 2012: Producing and reproducing farming systems, The 10th European Ifsa Symposium, Aarhus, Denmark, 1-4 July 2012. - Aarhus, Denmark: Ifsa, 2012, 1-11
- Labarthe P. (2008), Innovation and Innovation Trajectories in Agricultural Extension Services, Proceedings of the 24th Annual Meeting, E.A.R.T.H. University, Costa Rica, Aiaee
- Röling N. (2009), Professionals in context: How robust is the normative model?, Irrigation and Drainage, Volume 58, Issue Supplement 2
- World Bank. (2006), *Enhancing Agricultural Innovation: How to Go Beyond the Strengthening of Research Systems*. Washington DC: The World Bank

-
1. Articolo 29 del Reg. 1698/05.
 2. Comunicazione della CE al Parlamento e al Consiglio Com(2010) 546 definitivo del 06.10.2010.
 3. La raccolta delle informazioni relative alle iniziative di cooperazione è consultabile sul portale *web* della Rete Rurale Nazionale. Le innovazioni sono state classificate per temi di ricerca e tipologie di intervento secondo la classificazione Usda, il sistema di classificazione per la ricerca agricola e forestale, l'istruzione e la consulenza dell'*U.S. Department of Agriculture*.
 4. Si fa riferimento all'indicatore di risultato R2 che deve essere quantificato per la misura 124 in sede di valutazione ex-post, secondo quanto previsto dal quadro comune di monitoraggio e valutazione 2007-2013.
 5. Rete Rurale Nazionale 2014-2020 (2016) *Psr 2014-2020 I fabbisogni e le strategie per l'innovazione nei Psr*, [\[link\]](#).

Leader: un grande avvenire dietro le spalle?

Raffaella Di Napoli ^a, Stefano Tomassini ^a

^a CREA - Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria

Abstract

Per ripercorrere la storia di Leader è necessario fare il “conto” dei risultati raggiunti e, soprattutto, il “racconto” delle vicende e difficoltà connesse alla messa in pratica dei principi di metodo a cui si ispira. L'analisi riportata in questo articolo affronta trasversalmente, al divenire delle fasi di programmazione, le modalità attuative di ogni elemento di metodo e le conseguenze e i risultati che tali scelte hanno determinato in relazione a: il ruolo delle strategie di sviluppo locale nell'ambito delle politiche UE; il ruolo dei Gal nel sistema di *governance* degli strumenti di sostegno per lo sviluppo rurale.

Introduzione

Con l'introduzione di Leader¹, lo sviluppo locale diventa sinonimo di politica *bottom up* e integrata, basata sulla valorizzazione delle specificità territoriali, del rapporto tra i diversi settori di intervento, della cooperazione tra soggetti pubblici e privati e della partecipazione ai processi decisionali. Si passa alla valorizzazione dei vantaggi competitivi e collaborativi piuttosto che comparativi. Cambiano i contenuti e le modalità di intervento: diventano prioritari gli obiettivi di sostenibilità, diversificazione e benessere sociale; l'intervento diventa anche di indirizzo e di incentivo per la promozione di forme di *governance* del territorio. Si modificano i meccanismi procedurali, gestionali e attuativi con lo spostamento delle competenze dei livelli istituzionali verso il basso: per ora basta ricordare che il Gal - Gruppo di Azione Locale è l'unico soggetto locale, con un partenariato pubblico-privato, riconosciuto come “intermedio”² nel complesso sistema di *governance* che collega il beneficiario finale allo Stato Membro/Regioni e alla UE.

Uno strumento a cui nel corso del tempo (unico fra tutte le Iniziative Comunitarie) viene riconosciuto, in virtù dei principi di metodo che ne sostanziano l'azione e dei risultati positivi conseguiti, un ruolo strategico nell'ambito di tutti i fondi strutturali e di investimento, tanto che in questa fase di programmazione viene utilizzato nel 76% del territorio dei 27 Stati dell'UE. Da piccolissima Iniziativa Comunitaria è ormai uno strumento di tutti i Fondi Strutturali e di Investimento Europei (Sie): “...il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea ha aggiunto la coesione territoriale agli obiettivi della coesione economica e sociale... A tal fine, e per sfruttare meglio le potenzialità a livello locale, occorre rafforzare e agevolare le iniziative di sviluppo locale di tipo partecipativo stabilendo norme comuni e prevedendo uno stretto coordinamento per tutti i fondi Sie... Un principio essenziale dovrebbe essere quello di assegnare ai gruppi di azione locale che rappresentano gli interessi della collettività la responsabilità dell'elaborazione e dell'attuazione delle Strategie di Sviluppo Locale...” (considerando n.31 del Regolamento UE 1303/2013).

Un'affermazione progressiva e complessa, segnata da momenti di celebrità e poi di disconoscimento, da azioni di successo e fallimentari. Individuare i nessi causa-effetto in questa alternanza non è un'operazione semplice. Bisogna ripercorrere la storia di Leader e delle sue imprese (anche quelle finite male), esaminando il fatto e cosa potrebbe ancora fare; considerando anche le, pesanti e pressanti, responsabilità e attese, che tanti (istituzioni di vario livello, beneficiari, studiosi e società civile) hanno posto e pongono, legittimamente o meno, in questo strumento.

È necessario fare il “conto” dei risultati raggiunti e, soprattutto, il “racconto” delle vicende e difficoltà connesse alla messa in pratica dei principi di metodo a cui Leader si ispira. Ad ogni fase di programmazione, nel tentativo di applicare efficientemente e efficacemente i principi fondanti del metodo *bottom up* nelle politiche di sostegno, si è assistito ad una revisione dei meccanismi procedurali e gestionali a cui le amministrazioni regionali e, soprattutto, i Gal si dovevano attenere. Questo processo è stato il risultato: da un lato, di un atteggiamento pragmatico (serve/non serve) e tecnico (funziona/non funziona) sostenuto dai risultati delle valutazioni *ex-post* ma anche di studi *ad hoc* condotti dalla Corte dei Conti Europea e dalla CE che nel corso di tutti questi anni hanno determinato la “salvezza” del metodo; dall'altro, purtroppo, di una maturazione lenta delle competenze necessarie per favorire un efficace e efficiente *mainstreaming* di Leader nel complesso delle politiche di sviluppo che ha determinato una crescita esponenziale dei costi di transazione e ridotto la portata innovativa. La conseguenza è stata un gran dispendio di energia nell'entropia del circuito attuativo-amministrativo piuttosto che nelle attività di animazione dei partenariati locali, nella pianificazione di strategie di qualità, nell'accompagnamento ai beneficiari locali. Per questa ragione, ovviamente anche per altre che verranno descritte di seguito, più volte gli attori e gli osservatori di Leader hanno vissuto la sensazione di trovarsi “un grande avvenire dietro le spalle”³.

Il conto e il racconto di Leader: quali fonti informative?

Il “conto” di Leader si basa principalmente sui risultati delle attività di monitoraggio svolte dal 1991 ad oggi e viene utilizzato il set di informazioni comparabili: strutturazione dei Gruppi di Azione Locale (Gal), aree di intervento, risorse programmate e spese, dimensione dei progetti e tipologie di beneficiari. Un calcolo parziale perché, come accennato, la missione di Leader va ben oltre le realizzazioni finanziarie, ovvero gli impatti attesi riguardano, ad esempio: la capacità di rafforzare il capitale sociale, di generare un effetto moltiplicatore, favorire l'innovazione, creare sistema a livello locale. Su questi ultimi aspetti vi è ancora una difficoltà oggettiva nel recuperare informazioni e dati (qualitativi e quantitativi). Si può contare sull'ausilio delle conclusioni delle valutazioni *ex-post*, i cui risultati, pur essendo fondati su metodologie diversificate limitatamente comparabili, aiutano a descrivere gli effetti del metodo.

Dall'osservazione e comparazione di queste informazioni (monitoraggio e risultati delle valutazioni), Leader sembra restituire differenti livelli di efficacia, efficienza e impatti sia negli Stati Membri (nel nostro caso le Regioni) sia nelle succedenti fasi di programmazione.

Il "racconto", basato sull'analisi delle scelte strategiche e operative delineate nei quadri regolativi di riferimento (Comunicazioni e Regolamenti CE, Psr, Bandi di selezione dei Gal e delle Strategie Locali, Linee guida attuative e procedurali) aiuta a descrivere le ragioni sottostanti esiti così eterogenei. Da questa analisi emerge una applicazione della metodologia e una strutturazione con fisionomie diversificate che nei fatti restituisce varianti di Leader anche nell'ambito dello stesso periodo di programmazione (in particolare in quello 2007-2013).

La programmazione e applicazione del metodo Leader

Dal Leader I ad oggi, siamo alla quinta fase di programmazione, i principi metodologici a cui si ispira Leader sono sostanzialmente invariati. Il Leader continua a sostenere lo sviluppo delle aree rurali attraverso un approccio locale (basato sulle risorse territoriali e l'elaborazione di strategie integrate, multisettoriali e innovative) e *bottom-up* (basato sui partenariati locali organizzati in Gal, la realizzazione di attività di cooperazione e di *networking* e il decentramento amministrativo). Malgrado questa continuità, Leader è segnato da una costante opera di ricerca e di affinamento delle soluzioni specchio dell'evolversi del dibattito politico-strategico rispetto agli obiettivi di sviluppo da conseguire e dei processi di mediazione nella distribuzione delle competenze fra le Istituzioni e le strutture (afferenti anche la stessa istituzione) coinvolte ai vari livelli (Tabella 1).

L'evoluzione di Leader da Sovvenzione Globale a Iniziativa Comunitaria poi Asse della Politica di Sviluppo Rurale e ora Misura, ha avuto degli effetti positivi per la gestione di Leader come la riduzione dei passaggi (o almeno dei documenti necessari) per giungere alla selezione dei Gal e delle Strategie Locali⁴. Nello stesso tempo, nel corso di questi cambiamenti di *status*, si registra un ampliamento dei margini di manovra per i diversi Stati membri/Regioni nella definizione dei parametri in base ai quali dare attuazione al metodo, in relazione:

- al ruolo delle Strategie Locali e alla tipologia di misure e carattere degli investimenti attivabili (spesso a scapito della multisettorialità, integrazione e innovazione e più funzionali ad una demarcazione fra strumenti di sviluppo piuttosto che strategica);
- al ruolo e ai compiti dei partenariati e delle strutture tecniche dei Gal (con limitazioni soprattutto nelle funzioni di sussidiarietà e decentramento amministrativo).

Tabella 1 - Il Leader nella Regolamentazione Comunitaria

	1991-93	1994-99	2000-06	2007-13	2014-20
Normativa	Leader Sovvenzione Globale Comunicazione agli Stati Membri	Leader II Iniziativa Comunitaria Comunicazione agli Stati Membri	Leader + Iniziativa Comunitaria Comunicazione agli Stati Membri	Approccio Leader Asse IV dei Psr Regolamento (CE) 1698/05, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Feasr	Sviluppo Locale Partecipativo Leader Misura 19 dei Psr Regolamento (UE) 1303/2013 recante disposizioni comuni Regolamento (UE) 1305/2013, sul sostegno da parte del Feasr
Fondo UE	Feoga - Orientamento	Feoga - Orientamento, Fesr, Fse	Feoga - Orientamento	Feasr	Obbligatorio per il Feasr e opzionale per Fesr, Fse e Feamp
Risorse Italia	100,3 mln di euro	471,4 mln di euro	473,8 mln di euro	1.257,3 mln di euro	1.187,4 mln di euro

	1991-93	1994-99	2000-06	2007-13	2014-20
Aree	Zone rurali Ob. 1 (in ritardo), 5b (rurali fragili), fra. 5.000 e 100.000 ab.	Zone rurali Ob. 1 (in ritardo), 5b (rurali fragili) e 6 (a bassissima densità), con max 100.000 ab.	Zone rurali con popolazione fra. 10.000 e. 100.000 ab. e con una densità > a 120 ab./kmq	Territori fra 5.000 abitanti e non superiore a 150.000	Tutte le zone rurali, urbane, costiere fra 10.000 e 150.000 ab.. In Italia: Aree C e D e interessate da programmazione Leader 2007-13
Obiettivi	Reperire soluzioni innovative, aventi valore esemplare, e di pervenire a una integrazione dei vari interventi settoriali	Promuovere azioni innovative Diffondere queste esperienze. Aiutare ad avvalersi dei risultati ottenuti e realizzare progetti in comune.	Sperimentare nuove forme di valorizz. del patrimonio naturale e culturale; diversificazione economica; migliorare la capacità organizzativa delle comunità.	Migliorare la governance locale; Mobilitare il potenziale di sviluppo endogeno	Stimolare lo sviluppo economico delle zone rurali (priorità 6 - focus area 6b Reg. Feasr 1305/13). Inoltre, il Leader può concorrere ad altri obiettivi e focus area dell'Unione.
Ambiti tematici e misure	Non previsti	- Ambiti tematici non previsti. - Misure: A Acquisizioni di competenze B - Programmi d'innovazione rurale (sottomisure: ass. tecnica; formazione; turismo rurale; piccole imprese; valoriz. in loco e commerc. di prodotti locali; miglioramento dell'ambiente e delle condizioni di vita. C - Cooperazione D - Rete Europea	- 4 ambiti tematici: nuovi know-how e nuove tecnologie e per la competitività dei prodotti e dei servizi; miglioramento della qualità di vita; valorizz. dei prodotti locali, agevolando un'azione collettiva delle piccole imprese per l'accesso ai mercati; valorizz. delle risorse naturali e culturali. - Misure (in questa fase Assi): I - Strategie di sviluppo rurale II - Cooperazione III - Creazione Rete	- Ambiti tematici non previsti. - Misure: 410 strategie di sviluppo locale (articolata in sottomisure: competitività; ambiente e territorio; qualità della vita e diversificazione; 421 cooperazione interterritoriale e transnazionale; 431 gestione dei gruppi di azione locale, acquisizione di competenze, animazione	- Ambiti tematici (Definiti nell'AP): filiere e sistemi produttivi locali; energia rinnovabile; turismo sostenibile; paesaggio, uso del suolo, biodiversità; beni culturali e artistici; accesso ai servizi pubblici; inclusione sociale; promozione sociale e legalità; servizi/ spazi inclusivi e riqualificazione urbana; reti e comunità intelligenti; diversificazione economica e sociale nel settore della pesca. - Misure: Misura 19 dei Psr - Sviluppo Locale Partecipativo Leader (sottomisure: 19.1 Supporto preparatorio (attivata a livello regionale); 19.2 Attuazione degli interventi nell'ambito della strategia; 19.3 Preparazione e attuazione delle attività di cooperazione; 19.4 Costi di gestione e animazione).
Beneficiari	Gal pubblici o privati o con partenariato pubblico-privato	Gal con partenariato pubblico-privato Operatore Collettivo pubblico o privato	Gal con partenariato misto (pubblico-privato)	Gal con partenariato misto (pubblico-privato)	Gal con partenariato misto (pubblico-privato)

Fonte: comunicazioni agli Stati membri Leader I, Leader II e Leader+; Regolamento Feasr sul sostegno allo sviluppo rurale (Reg. n. 1698/2005); Articoli 32 – 35 del Regolamento UE 1303/2013, recante disposizioni comuni; Articoli 42-44 Regolamento (UE) n. 1305/2013 del 17/12/2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Feasr); Sezione 3.1 dell'Accordo di partenariato Italia 2014 – 2020

Il valore aggiunto delle Strategie di Sviluppo Locale: l'approccio integrato, multisettoriale e innovativo

La normativa europea definiva/definisce il ruolo delle strategie locali Leader, rispetto alle misure *standard* dei fondi comunitari, attribuendogli un carattere integrato, multisettoriale e innovativo. Uno dei principali risultati attesi dall'applicazione di questi principi era/è la proposizione e realizzazione di Strategie non generaliste, concentrate territorialmente e tematicamente, capaci di favorire lo sviluppo di economie sia tangibili (come infrastrutture e servizi) sia intangibili (come le capacità di cooperare sia all'interno del territorio sia con altre aree rurali).

L'applicazione di questi principi di metodo ha portato a due importanti risultati: (a) la determinazione di condizioni di avvicinamento e accessibilità al sostegno comunitario per i beneficiari (soprattutto piccoli Comuni e imprese) spesso fuori dalle condizioni minime per la ricevibilità degli aiuti o che incontravano maggiori difficoltà, per carenze informative e professionali, nella presentazione di progetti per la richiesta di contributo; (b) l'adattamento della politica di sostegno ai fabbisogni dei contesti locali.

Alcuni dati aiutano a comprendere meglio la portata di Leader in questo senso. Dal 1989 al 2013 grazie al Leader sono stati realizzati investimenti per oltre 2.300 milioni di euro dei quali l'circa 85% destinati all'esecuzione degli interventi delle Strategie Locali e il restante per la realizzazione delle attività di animazione e accompagnamento dei beneficiari locali e la gestione del Gal (Tabella 2). Si è trattato principalmente di piccoli progetti con una dimensione finanziaria media di 44 mila euro, realizzati per oltre il 50% da imprese singole, il 29% da Comuni, il 17% da associazioni di imprese o altre associazioni locali e il restante da Gal (a questi ultimi si dovrebbero aggiungere tutti i progetti di animazione locale, per i quali però non vi sono informazioni dettagliate).

Osservando il settore di attività, la maggior parte delle imprese beneficiarie sono quelle agricole (il 77% nella programmazione 2007-13). Purtroppo non sono disponibili informazioni dettagliate sulle dimensioni e caratteristiche delle aziende ma è verosimile che si tratti di quelle più piccole e in difficoltà. Infatti, nell'80% dei territori Leader insistono "non-imprese, (con produzione *standard* inferiore a 8.000 euro/anno) e "imprese intermedie" (con produzione *standard* fra gli 8.000 e i 25.000 euro/anno) che non ricevono o ricevono in misura marginale aiuti diretti⁵. Nelle altre zone beneficiarie si concentrano prevalentemente imprese che possono essere associate alla definizione di "agricoltura familiare" (con una produzione *standard* fra i 25.000 e i 100.000 euro/anno)⁶.

Anche per quanto riguarda i beneficiari pubblici non sono ancora disponibili informazioni per localizzare gli interventi ma è possibile presumere che si sia trattato proprio dei piccoli comuni montani. A tal proposito basta considerare che, nella fase 2007-13, ha beneficiato delle Strategie di Sviluppo Locale circa il 74% del territorio italiano composto per: il 79% da piccoli comuni con meno di 5.000 abitanti e la totalità dei Comuni montani italiani (98%). Sono proprio le Strategie afferenti le zone montane, che raccolgono

quasi il 40% delle risorse Leader (Tabella 3).

In questi territori, l'approccio territoriale, integrato e multisettoriale di Leader sembra aver svolto un ruolo strategico nell'adattare la politica rurale ai fabbisogni del contesto locale. Analizzando le Strategie Leader è possibile individuare delle correlazioni fra le diverse misure pianificate, che oltre a esprimerne gli orientamenti tematici, evidenziano la diversità del sostegno per lo sviluppo locale che a seconda delle zone: va dalla competitività delle imprese alla multifunzionalità agricola; dalla qualità dei prodotti alimentari a quella dei beni ambientali; dallo sviluppo agro-politano al *welfare* locale (Tabella 4).

Tabella 2 - Leader: risorse spese e progetti realizzati

Gal (n.)	Risorse Finanziarie (quota pubblica)			Progetti*		
	Totale programmato	Gestione del Gal e animazione Locale	Strategie di Sviluppo Locale (mln euro)	n.	Media (mgl euro)	
						(a)
1991-93	27	100,3	17,0	83,3	1.689	49,3
1994-99	203	471,4	70,7	400,7	9.925	40,4
2000-06	132	473,8	71,1	402,7	9031	44,6
2007-13	192	1257,3	399,2	858,1	19.176*	44,7
Totale	-	2302,8	558,0	1.744,8	39.821	43,8

* Il dato si riferisce ai progetti finanziati nell'ambito delle Strategie locali dalla programmazione 1191-94 alla Fase 2007-13. Per la fase 2007-13 i dati riguardano 19 regioni su 21

Fonte: Elaborazione Crea su dati dei Rae (versione provvisoria), su dati Strategie Locali e Valutazioni ex-post Leader I, Leader II, Leader+, Asse IV

Tabella 3 - Distribuzione dei Gal e delle risorse Leader per zona altimetrica per dimensione finanziaria delle strategie Locali*

Zona altimetrica	Gal (%)	Risorse per dimensione finanziaria delle strategie (%)				Totale
		<3 mln	Fra 3 e 6 mln	Fra 6 e 9 mln	>9 mln	
Litoranei	26,8	20,1	24,8	26	42,7	29,9
Montani	41,3	52	43,9	39,4	25,7	38,2
Pianura-collinari	31,9	27,9	31,3	34,6	31,6	31,9
Totale	100	100	100	100	100	100

* I Dati si riferiscono ai Gal e all'ammontare complessivo delle risorse programmate dalla Programmazione 1991-94 alla fase 2007-13

Fonte: Elaborazione Crea su dati dei Rae, su dati Strategie Locali e Valutazioni ex-post Leader I, Leader II, Leader+, Asse IV

Tabella 4 - Leader: distribuzione delle risorse Strategie Locali e progetti finanziati per ambito tematico*

	Totale	1994-99	2000-06	2007-13*		
	= a + b + c (%)	A (%)	B (%)	C (%)	Strategie Locali (n.)	Progetti finanziati (n.)
Ammodernamento delle aziende agricole	11	9	17	6	29	2.109
Qualità e filiere	10	3	21	6	36	2.211
Ambiente paesaggio e insediamenti rurali	16	4	25	20	23	1.726
Diversificazione dell'economia rurale	55	80	27	58	44	9.013
Servizi	8	4	10	10	44	2.775
non classificati	-	-	-	-	15	1.342
Totale	100	100	100	100	192	19.176*

* I Dati si riferiscono a 19 Regioni su 21.

Fonte: Elaborazione Crea su dati dei Rae 2007-13 (versione provvisoria), su dati Strategie Locali e Valutazioni ex-post Leader II, Leader+, Asse IV

Questi pochi dati, anche se non sono sufficienti per descriverne esaurientemente il valore aggiunto, evidenziano il ruolo di Leader nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale. E' proprio nel tentativo di rafforzarlo che, nel corso delle diverse fasi di programmazione, sono state proposte diverse soluzioni volte a orientare strategicamente e tematicamente le Strategie Locali. Di strade ne sono state tante anche se, come si vedrà, in parte si è trattato più di una ri-denominazione di misure, poi diventati temi, poi obiettivi e poi tornati misure e di nuovo temi.

Nella programmazione 1994-99, ruolo e specificità di Leader venivano dal carattere plurifondo delle strategie che lo poneva come strumento pilota (e unico) per favorire l'uso integrato del sostegno comunitario a livello locale. Gli ambiti di intervento venivano definiti attraverso i temi proposti nelle diverse misure ammissibili per i Piani Locali. I Gal avevano un ampio margine di manovra nell'articolazione delle diverse misure/azioni e nella definizione del peso che avrebbero assunto nel disegno complessivo della strategia. Tale possibilità si amplificava perché erano lasciati maggiori spazi per la proposizione di azioni/progetti immateriali, pilota e innovativi (molti Gal potrebbero dire "i bei tempi"). In sostanza il Gal rispetto ad una risorsa/potenzialità/specificità aveva la possibilità di agire in maniera integrata con azioni di sostegno alle imprese, azioni di sistema (es. per favorire l'aggregazione degli operatori, la fruizione integrata delle risorse, ecc.), formazione professionale, iniziative di promozione e valorizzazione, tutela dell'ambiente, ecc. Il Leader II chiaramente non è stato scevro di difficoltà. L'assenza di regole comuni per i Fondi ha creato notevoli difficoltà di gestione sia a livello locale sia regionale. Inoltre, come evidenziato dalle valutazioni *ex-post*, i Piani Locali avevano un carattere generalista. A questo elemento era imputata una mancata concentrazione del sostegno a livello locale e una scarsa integrazione degli interventi in fase attuativa.

Nella programmazione Leader+ (2000-06), già si andava verso un solo programma per Fondo, con la finalità anche di semplificare l'apparato gestionale-amministrativo, è stato abbandonato il plurifondo a vantaggio del monofondo. Per cercare di superare il carattere generalista dei Piani, sono stati proposti i "temi catalizzatori" come elementi guida per articolare e formalizzare la strategia locale e le azioni da realizzare. Inoltre, veniva ribadito fortemente il carattere pilota dell'intervento che doveva essere definito in base ad alcuni

criteri quali: interconnessione fra settori e attori, capacità di azione collettiva, ecc. Nella pratica, queste scelte non hanno dato gli effetti sperati, soprattutto perché il monofondo ha ridotto il margine di manovra dei Gal rispetto alle azioni ammissibili, limitando così le possibilità di integrazione con altre tipologie di investimento non afferenti al Feoga-Orientamento. I temi catalizzatori (pre-definiti dall'UE e comuni a tutti gli Stati membri) erano delle macro-aree che hanno connotato i Piani locali per la logica compositiva piuttosto che per i contenuti. Perciò, malgrado questa forte azione di indirizzo dell'UE su alcuni temi strategici, i Piani Locali Leader risultavano scarsamente connessi con il quadro logico delle scelte strategiche della politica di sviluppo rurale.

Con il *mainstreaming* di Leader nella programmazione Feasr 2007-2013, rispetto alle precedenti fasi di programmazione, dove il Leader poteva almeno contare su una Comunicazione *ad hoc*, le indicazioni date dalla CE sono risultate piuttosto carenti scatenando comportamenti diametralmente opposti fra le diverse AdG (non solo italiane ma in tutti gli Stati Membri). Da un lato, troviamo Psr restrittivi che hanno permesso l'attivazione di pochissime misure (quasi mai le "azioni specifiche Leader"). In questo caso il Leader ha assunto un ruolo marginale nel quadro della programmazione dello sviluppo rurale. Nei casi opposti, dove i Gal avevano la possibilità di scegliere fra quasi tutte le misure senza che fossero fornite ulteriori indicazioni di metodo (es. su tematiche prioritarie), ha portato alla predisposizione di Piani locali generalisti e omnicomprensivi (spesso una replica locale della strategia disegnata a livello regionale: il "MiniMè" dei Psr).

Dalla lettura dei vari documenti normativi, prodotti a supporto della programmazione 2014-2020, sembra evidente l'intento ai diversi livelli di superare molte delle difficoltà incontrate nel definire i risultati attesi a livello locale per l'elaborazione di strategie locali coerenti con la programmazione regionale e comunitaria; individuare ambiti tematici di intervento effettivamente vicini ai fabbisogni/specificità dei territori rurali; assicurare ai territori la flessibilità necessaria nella scelta delle misure/azioni da realizzare a livello locale. In particolare nell'Accordo di Partenariato italiano è stata inserita una lista di ambiti di intervento, fra i quali i Gal hanno potuto scegliere (e stanno scegliendo) per articolare le misure/azioni funzionali agli obiettivi di sviluppo locale. L'elenco proposto nell'AP è molto ampio e, probabilmente, ha accontentato molti; in fin dei conti sono inclusi tutti i possibili ambiti di interventi dei Fondi SIE e ha lasciato completa libertà nell'individuazione delle misure e delle azioni da attivare. Il rischio, di fronte ad ambiti ampi come quelli proposti, è di ritrovarsi di fronte a strategie di sviluppo generaliste come avvenuto nel Leader +.

Per superare il problema, piuttosto che dall'individuazione di liste di temi, un indirizzo più stringente poteva scaturire dalla proposizione di criteri per la definizione del valore aggiunto delle misure Leader. In questa programmazione, nel documento CE "linee guida per la Redazione della scheda 19", è stato fatto un tentativo in questa direzione riprendendo alcuni degli elementi proposti nel Leader II (immaterialità e azioni di sistema) e nel Leader + (pilota, integrato, di piccola scala). Infatti, la CE suggeriva di specificare nei Psr il valore aggiunto degli interventi Leader rispetto a quelli *standard* ("top-down") attuati nell'ambito di altre misure, attraverso condizioni di ammissibilità specifiche come ad es.: progetti di piccola scala, progetti integrati complessi, progetti innovativi/sperimentali, progetti su scala locale, ecc. Andando oltre la bontà o meno di questi criteri, tale suggerimento richiedeva, sia nell'Accordo di Partenariato sia nei Psr, una presa di posizione più forte e anche un maggiore impegno nella definizione delle caratteristiche delle azioni Leader. È anche vero che tali indicazioni sono state date quanto la macchina era già partita: una prima versione dell'Accordo di Partenariato era già stato inviato alla CE e le Regioni avevano già concluso i tavoli preparatori alla redazione dei Programmi regionali.

Non si possono trarre conclusioni su quest'ultima fase, considerando che le Strategie Locali sono state appena presentate e ancora in fase di negoziazione con le AdG. Bisogna aspettare di vedere concretamente le scelte effettuate dai Gal ai quali, in applicazione dei principi di sussidiarietà e decentramento amministrativo, *dovrebbe* essere attribuito il compito di definire gli obiettivi di intervento locale e le misure più idonee per perseguirli.

Ruolo e compiti dei partenariati e delle strutture tecniche dei Gal: l'approccio bottom-up e i principi di sussidiarietà e decentramento finanziario

Obiettivo implicito del sostegno alla creazione dei partenariati, formalizzati di natura mista e dotati di una struttura tecnica operativa per l'elaborazione e gestione di una Strategia Locale, è favorire l'adozione di comportamenti socialmente responsabili, la produzione di beni collettivi e rafforzare l'azione delle istituzioni pubbliche incentivandole verso una maggiore innovazione e efficienza. Infatti, a partire dal Leader + la normativa UE riconosce come soggetti deputati all'elaborazione e attuazione di strategie locali solamente i Gal composti da partenariati pubblico-privati.

Al di là della numerosità dei partner coinvolti, un aspetto interessante da osservare è che i partenariati Leader non sono semplicemente aggregazioni dicotomiche pubblico-private ma associazioni che uniscono attori espressione di finalità fortemente diversificate della società e dell'economia locale (Tabella 5). Anche se queste differenze sono il risultato del processo di aggregazione promosso a livello locale, non si può trascurare il ruolo svolto dalle amministrazioni regionali che hanno fortemente orientato la formazione dei partenariati dei Gal per la necessità di uniformare l'attuazione di Leader a specifiche situazioni di contesto amministrativo e/o politico. Ad esempio, è stata favorita (resa obbligatoria) la partecipazione di rappresentanti di tutti i comuni e/o delle comunità montane e/o delle provincie oppure di alcune rappresentanze di categoria (agricoltura, ambiente, artigianato, ecc.). La spinta regionale, anche se ha contribuito a rendere partecipi attori che altrimenti sarebbero rimasti fuori dai processi decisionali, ha portato ad una adesione puramente formale di alcuni attori locali che, nei fatti e nel tempo, hanno partecipato poco al percorso avviato attraverso Leader⁷.

Tabella 5 - Composizione e finalità prevalente dei partenariati dei Gal

	Partner del Gal (n.)				Dim. media partenariati	Gal per finalità dei partenariati (n.)		
	Gal	Privati	Pubblici	Totale		Economica	Ambientale	Sociale
2007-2013	192	6.092	2.992	9.276	48	119	39	34
2000-06	132	1.656	2.091	3.879	29	109	15	8
1994-99	203	2.073	1.633	3.909	19	-	-	-

Fonte: Elaborazione Crea su dati Strategie Locali e Valutazioni ex-post Leader II, Leader+, Asse IV

Il Leader, oltre a rendere cogente il principio di rappresentatività territoriale, rafforza l'azione dei partenariati attribuendo alla struttura tecnica che li esprime risorse per svolgere compiti di animazione territoriale e gestione tecnico-amministrativa. In questa maniera, agli attori locali viene attribuita una forte responsabilità e, soprattutto autonomia decisionale (sussidiarietà) e funzionale (decentramento amministrativo-finanziario). Nella fase di elaborazione delle strategie di sviluppo locale, i Gal sono chiamati ad operare una serie di scelte di notevole rilievo per la definizione: del territorio di intervento, della composizione e dell'organizzazione del partenariato, delle strategie e delle misure idonee a perseguirle. Così come nella fase di attuazione, devono esercitare la propria autonomia funzionale nel determinare i criteri con i quali selezionare i beneficiari delle operazioni e/o nell'attivare iniziative a carattere sperimentale e/o di sistema o nel realizzare azioni di animazione e/o rafforzare/consolidare la partecipazione degli attori locali. In sintesi, il Leader è il primo strumento comunitario che ha promosso la formazione di agenzie di sviluppo.

Osservando le diverse fasi di programmazione di Leader sembra assistere ad una evoluzione di funzione dei Gal: da "agitatore della domanda sociale" (con compiti di mobilitazione - animazione e integrazione nelle aree rurali a più elevata marginalità economica), a "manager dello sviluppo" (con compiti di assistenza tecnica nelle aree più dinamiche). Una prima riflessione porterebbe, ad associare il ruolo non alla semplice organizzazione ma, più precisamente, all'organizzazione nel suo contesto, nel suo territorio di riferimento. Il ruolo del Gal sembra modificarsi in funzione dello "stadio" di sviluppo economico della realtà in cui insiste e trasformarsi da una funzione di animazione (più generalista, più legata alle competenze sociali e motivazionali) ad una funzione di consulenza (più specialistica, più legata a competenze tecniche di contenuto e non di processo). Si tratta di una "modifica di stato" che non deve essere considerata come una evoluzione "a crescere" ma descrittiva della diversità di funzione. Questo sembra essere verosimile fino al Leader + dove le funzioni e i compiti dei Gal erano abbastanza omogenee fra Stati membri/regioni e i Gal, nei territori più forti, esprimevano anche competenze tematiche/settoriali mentre, in quelli più deboli, più generaliste (di animazione).

Con la programmazione 2007-2013, un forte indirizzo nella determinazione del ruolo e delle funzioni assegnate ai Gal, più che dalle caratteristiche di contesto, viene dal quadro regolativo disegnato nei Programmi Rurali. Nella formulazione dei Psr europei e italiani, l'articolazione dell'approccio Leader presentava profili di *governance* multilivello diversi rispetto alla delega delle funzioni gestionali, alla individuazione del set di operazioni attivabili, ai meccanismi di selezione dei beneficiari locali, ecc. Una delle più evidenti conseguenze di tali circostanze è stata la determinazione di diversi livelli in termini di: autonomia decisionale del Gal, nel processo di pianificazione delle Strategie Locali, e autonomia funzionale nello svolgimento di compiti amministrativi. Diversi studi, condotti a livello nazionale e europeo⁸, hanno delineato i profili assunti da Leader a livello locale. Si tratta di una tassonomia che tiene conto soprattutto di quanto definito nei Programmi di Sviluppo Rurale e relative linee attuative. Sebbene l'analisi dei quadri regolativi rappresenti solo una componente circoscritta dell'analisi dell'adozione dell'approccio Leader, la sua importanza risiede nel fatto che si tratta di una componente capace di incidere in modo determinante sulla possibilità di assicurare una adeguata adozione dell'approccio Leader a livello locale.

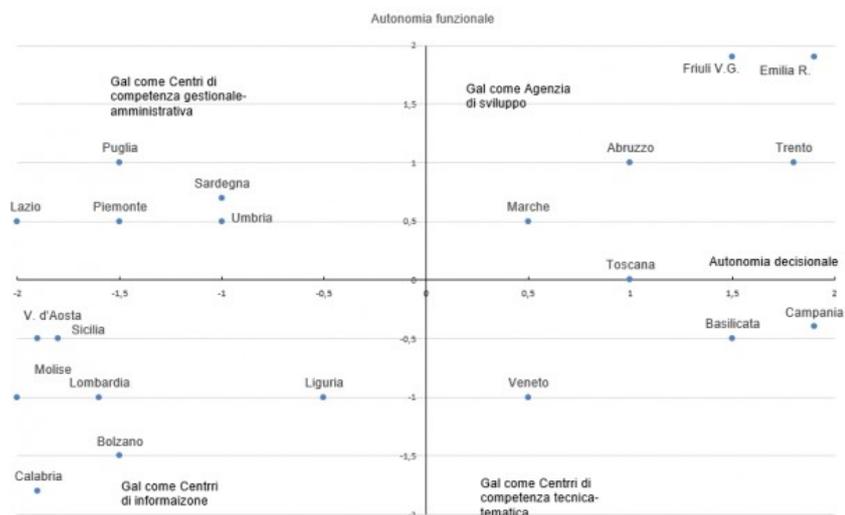
In sintesi, ci si è trovati di fronte a quattro diverse funzioni dei Gal a livello territoriale (Figura 1):

- Gal come centro di animazione e diffusione delle informazioni, si tratta delle Regioni che attribuiscono ai Gal un potere decisionale molto limitato, affidando agli stessi pochi compiti nel sistema del *multilevel governance* di Leader. In tali circostanze, il ruolo dei Gal si limita alla definizione delle strategie d'intervento articolate su un set relativamente limitato di misure predefinite, con ridotti margini per interventi originali selezionati in base alla rilevanza rispetto alla strategia locale. Il ruolo del Gal appare dunque riconducibile ad uno "sportello territoriale di animazione ed informazione del Psr";
- Gal "verso" agenzie sviluppo rurale, sul quadrante opposto, si collocano quei contesti nei quali i Gal, come indicato dal legislatore comunitario, assumono piena capacità ed autonomia decisionale nell'elaborazione ed attuazione delle strategie di sviluppo locale. Le competenze acquisite (cui corrisponde, evidentemente, anche un elevato grado di affidabilità) spingono al massimo il processo di delega delle funzioni amministrative e di controllo. In questi casi, le caratteristiche dell'approccio sono portare ad uno stadio particolarmente evoluto, poiché ai Gal viene riconosciuto a tutti gli effetti il ruolo proprio di un'agenzia di sviluppo locale;
- Gal come Centro di competenza tecnica (gestionale e amministrativa), si tratta di una situazione intermedia, nella quale ai Gal viene riconosciuta una certa affidabilità nel governare le procedure amministrative e nel fungere da stimolo rispetto alla "domanda di politiche" che emerge a livello locale. Tuttavia, la limitata autonomia nel determinare le traiettorie dello sviluppo configura i Gal alla stregua di "Autorità locali di attuazione" cui sono affidati compiti essenzialmente di natura amministrativa e burocratica, limitandone le responsabilità strategiche.
- Gal come Centro di competenza strategica (tematica), in alcune circostanze l'Autorità di Gestione riconosce ai Gal una significativa competenza nel formulare ed implementare strategie di carattere innovativo, basate anche sulla realizzazione di iniziative a carattere sperimentale. Al Gal viene chiesto di elaborare strategie di sviluppo, "disegnare" azioni/misure *ad hoc*, definire criteri per selezionare i progetti più rilevanti, ma non gli si danno responsabilità specifiche in fase attuativa, nel senso che i compiti di istruttoria e controllo restano riservati al sistema centrale (Organismo Pagatore ed Autorità di Gestione).

Con l'obiettivo di restituire ai Gal il ruolo per cui erano stati ideati, il Regolamento recante disposizioni comuni per i fondi Sie (1303/13) ha definito con maggiore puntualità i ruoli e i compiti dei Gruppi di Azione Locale. Accanto ai compiti tradizionali di elaborazione di strategie di sviluppo locale e di animazione locale, la Commissione ha riconosciuto ai Gal altre importanti funzioni come, ad esempio, il supporto ai soggetti locali nell'elaborazione e attuazione degli interventi, che rappresenta un riconoscimento del ruolo di "*capacity builder*" e di agenzia di sviluppo. Fra le misure di Leader è stata reintrodotta una misura simile a quella attivata nel Leader II, volta a sostenere i partenariati locali e i Gal costituendi in fase di predisposizione delle strategie. Inoltre, è stato alzato il tetto delle spese ammissibili per la gestione e animazione al 25% del *Budget* delle Strategie Locali.

Anche a livello nazionale gli viene riconosciuta una funzione in questo senso, tanto che si introduce una soglia minima per le Strategie Locali giustificata, oltre a garantire proposte di intervento finanziariamente adeguate per l'impatto territoriale, "*...dal fatto che attività di informazione e animazione territoriale impongono un impiego di risorse umane adeguate alla realizzazione di una strategia efficace*".

Figura 1 - Il ruolo dei Gal nella programmazione 2007-2013



Fonte: Elaborazione Crea su dati e informazioni Psr, Bandi di selezione dei Gal e Linee attuative regionali 2007-2013

Alcune conclusioni

Questo racconto di Leader, ha inteso evidenziare soprattutto come ciò che valeva ieri, può non valere oggi, quelli che ieri apparivano come difetti sono diventati oggi dei pregi e quelli che erano vantati come pregi ora sono difetti. Alcune cose però sono certe: ancora si incontrano difficoltà: nell'individuare i risultati attesi in termini di sviluppo locale; definirne il ruolo nel complesso delle politiche di sviluppo e il valore aggiunto rispetto alle misure *standard*; attribuire pienamente le responsabilità agli attori locali per una piena applicazione dei principi di sussidiarietà e decentramento amministrativo.

Pensando al futuro, sulla base dell'esperienza maturata in tanti anni di attuazione, si possono già fare alcune considerazioni: andrebbe superata la logica della demarcazione fra fondi che fino ad ora ha mortificato le potenzialità di intervento delle politiche di sviluppo a livello locale riducendo la possibilità di rispondere in maniera efficace ai fabbisogni crescenti di sviluppo agro-politano, alla domanda extra-locale di beni ambientali (es. servizi ecosistemici) e locale di *welfare* (es. es. servizi di comunità e di prossimità a livello locale); bisognerebbe favorire la pianificazione e realizzazione di azioni pilota e innovative che per definizione non possono essere normate al pari delle misure *standard*, riducendone i costi di transazione e semplificandone i meccanismi gestione (Leader mette in campo spesso, interventi di dimensione finanziaria ridotta per i quali non sono giustificati gli oneri amministrativi a cui solitamente sono soggetti gli altri interventi dei Psr); si dovrebbe dare piena applicazione ai principi di sussidiarietà e decentramento amministrativo, riconoscendo in pieno il ruolo di "*capacity builder*" e di agenzia di sviluppo dei Gal facilitando la realizzazione delle azioni di carattere immateriale (di sistema, mobilitazione sociale, accompagnamento agli operatori economici e sociali locali) alle quali andrebbe riconosciuta pari dignità di quelle strutturali, a cui è concessa l'erogazione di anticipazioni

Per andare in questa direzione però sono necessari diversi approfondimenti. In primo luogo, per definire con maggiore chiarezza il ruolo di questo strumento in funzione di risultati attesi adeguatamente quantificati, le analisi di contesto dovrebbero essere pertinenti al livello locale (gli indicatori di riferimento per la programmazione dello sviluppo rurale sono di livello regionale). Inoltre, andrebbero integrati (anche fra loro) gli studi che, fino ad ora, hanno prodotto degli strumenti di lettura delle zone rurali funzionali più alla definizione di ambiti territoriali e di intervento di competenza dei diversi Fondi che alla determinazione di un approccio strategico integrato.

In secondo luogo, andrebbe rafforzata anche la raccolta di dati e informazioni sugli investimenti provenienti dai diversi fondi comunitari a livello comunale per verificarne l'effettivo contributo in termini di sviluppo locale. Un approfondimento di questo tipo aiuterebbe anche a individuare le zone d'ombra del sostegno dove, invece, sarebbe più opportuno concentrare gli sforzi di uno strumento come quello Leader capace di agire in maniera integrata, di scovare anche il piccolo beneficiario, di mettere in rete i Comuni, di avviare percorsi di sviluppo partendo da poche risorse materiali.

Infine, è necessario realizzare delle analisi sulle *performance* degli attori coinvolti a diversi livelli nella gestione e attuazione delle misure, con una maggiore attenzione alla tipologia di azioni (*standard*, immateriali, innovative, ecc.), pianificate, per individuare gli elementi di criticità e giungere ad una migliore attribuzione delle responsabilità e definizione dei meccanismi di implementazione di Leader.

Riferimenti bibliografici

- A.A.V.V (a cura) (1997), *Rapporto di valutazione ex-post Leader I*, Inea
- Arzeni A., Sotte F. (2015), Agricoltura familiare, imprese e non imprese, in *Agriregionieuropa* anno 11 n°43, Dicembre 2015
- Arzeni A., Sotte F. (2014), Agricoltura e territorio: dove sono le imprese agricole, in *La Questione Agraria*, I, Franco Angeli Edizioni
- Cacace D., Di Napoli R., Ricci C. (2011), *La valutazione dell'Approccio Leader nei programmi di sviluppo rurale 2007-2013: un contributo metodologico*, Dossier della Rete Rurale Nazionale 2007-2013, [\[link\]](#)
- Commissione Europea (2013), *Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio (UE) 1303/2013* recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio;
- Commissione Europea (2013), *Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio (UE) 1305/2013* sul sostegno da parte del Feasr sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Feasr) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio
- Commissione Europea (2011), *Valutazione ex-post Leader+* [\[link\]](#)
- Commissione Europea (2011), *Guide for the application of the Leader Axis 2007-2013*, [\[link\]](#)
- Commissione Europea (2011), *Valutazione ex-post Leader Plus +* [\[link\]](#)
- Commissione Europea-DG Agri (2010), *Extended Report on the Implementation of Leader Approach 2010*, [\[link\]](#)
- Commissione Europea (2005), *Regolamento del Consiglio (CE) 1698/05* sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Feasr)
- Commissione Europea (2000), *Comunicazione CE agli Stati membri* del 14 aprile 2000 recante gli orientamenti per l'iniziativa comunitaria in materia di sviluppo rurale Leader+ (2000/C 139/05)
- Commissione Europea, Cernac (1998), *Valutazione ex-post Leader I*
- Commissione Europea (1994), *Comunicazione CE agli Stati membri recante orientamenti per la concessione di sovvenzioni globali o per programmi operativi integrati sulla base di richieste di contributo che gli Stati membri sono invitati a presentare nell'ambito di un'iniziativa comunitaria in materia di sviluppo rurale Leader II* (94/C 180/12)
- Commissione Europea (1991), *Comunicazione agli Stati membri recante orientamenti per la concessione di sovvenzioni globali integrate sulle base di proposte che gli Stati membri sono invitati a presentare nel quadro di una iniziativa comunitaria in materia di sviluppo rurale* (91/C 73/14)
- Commissione Europea, Osservatorio Europeo Leader (2002), *Rapporto di valutazione ex-post Leader II*
- Di Napoli R., Franceschetti G., Pisani E., (a cura) (2015), *Capitale sociale e sviluppo locale. Dalla teoria alla valutazione empirica in aree rurali italiane*, Studi e Ricerche Crea
- Di Napoli R. (2014), *Guida metodologica per la redazione della scheda Leader nei Psr 2014-2020* [\[link\]](#)
- Mantino F. (2008), *Lo Sviluppo Rurale in Europa*, Edagricole;

Siti di riferimento

- Open data Geoagal (2011-2015), <http://geogal.crea.gov.it/>
- Rete Rurale Nazionale (2014-2020), area Leader 2014-2020 www.reterurale.it/leader20142020
- Rete Rurale Nazionale (2009-2015), area "Approccio Leader" www.reterurale.it/leader
- Rete Nazionale Leader+ www.reteleader.it
- Rete Rurale Nazionale Leader II <http://www.inea.it/reteleader/leader.htm>
- Sistema Nazionale di Monitoraggio dell'Approccio Leader (2011-2013), [\[link\]](#)

1. Leader, acronimo di *Liaison Entrée Actions de Développement de l'Economie Rural* (collegamento tra le azioni di sviluppo dell'economia rurale) promuove lo sviluppo endogeno e sostenibile delle aree rurali. Si basa sul cosiddetto approccio "bottom-up" e pone al centro dell'attenzione i Gal (Gruppi di Azione Locale costituiti da un partenariato pubblico - privato) che hanno il compito di elaborare e realizzare a livello locale una strategia di sviluppo pilota, innovativa, multisettoriale e integrata (il Psi Piano di Sviluppo Locale).
2. Nell'ambito delle politiche di sostegno comunitarie è definito soggetto intermedio qualsiasi organismo pubblico o privato che agisce sotto la responsabilità di un'autorità di gestione o di certificazione o che svolge mansioni per conto di questa autorità in relazione/nei confronti dei beneficiari che attuano le operazioni".
3. La citazione si riferisce a una raccolta di scritti di Sigmund Freud del 1927 "L'avvenire di un'illusione" (riedito da New Compton editori, 2007) dove si legge di un personaggio pubblico che aveva "un grande futuro dietro di sé" e al titolo di una autobiografia di Vittorio Gasmann (ed. Tea, 1989).
4. In particolare, nella fasi Leader II e Leader+ le Regioni dovevano elaborare il Programma Leader Regionale (PIR) un documento di programmazione equivalente agli altri Programmi operativi dei Fondi Comunitari nel quale erano definiti tutti gli elementi per l'attuazione e gestione di Leader. In base a questi documenti i Gal elaboravano e implementavano le Strategie Locali. Le valutazioni *ex-post* hanno evidenziato come la redazione di Programmi Leader Regionali non apportasse un valore aggiunto alla programmazione di Leader e determinasse anche un allungamento dei tempi per giungere alla selezione dei Gal che in media, ha richiesto più di due anni. Problema comunque non risolto nella programmazione 2007-13 tanto che, in quest'ultima fase 2014-20, il Regolamento ha posto un limite massimo di due anni dalla approvazione dei Psr per la selezione dei Gal e delle Strategie.
5. Tutte le aree di intervento Leader sono state riclassificate considerando il peso delle diverse tipologie di imprese nei comuni coinvolti. Per un approfondimento sulla metodologia utilizzata: "Agricoltura e territorio: dove sono le imprese agricole" di Andrea Arzeni e Franco Sotte in *La Questione Agraria*, I, 2014.
6. Per un approfondimento: "Agricoltura familiare, imprese e non imprese" di Andrea Arzeni e Franco Sotte in *Agriregionieuropa* anno 11 n°43, Dicembre 2015.
7. Per un approfondimento: Rapporto CE, Valutazione *ex-post* Leader+ [\[link\]](#).
8. Si riportano brevemente i risultati di uno studio condotto nel 2009-10 dall'Inea (ora Crea) sull'implementazione dell'approccio Leader in Italia, pubblicati dalla Rete Rurale Nazionale nel *Dossier* "La valutazione dell'Approccio Leader nei programmi di sviluppo rurale 2007-2013: un contributo metodologico", a cura di Dario Cacace, Raffaella Di Napoli, Carlo Ricci, 2010. Questa analisi è stata poi condotta in 27 Stati Membri Europei, attraverso l'attivazione di un gruppo di lavoro coordinato dal *Leader Sub Committee* (CE DG-Agrari Comitato Leader di Coordinamento), dall'Inea e da Elard (Associazione Europea dei Gal) i cui risultati sono stati pubblicati nel Rapporto " *Extended Report on the Implementation of Leader Approach*, Rete Rurale Europea 2010".

Perché la spesa per lo sviluppo rurale in Italia è così lenta? Alcune ipotesi interpretative per il periodo 2000-2015

Francesco Mantino ^a, Serena Tarangoli ^a

^a CREA - Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria

Abstract

Scopo di questo lavoro è approfondire l'analisi di lungo periodo della spesa per lo sviluppo rurale, concentrando l'attenzione sulle due programmazioni 2000-06 e 2007-13, nelle quali si è creato e consolidato quell'impianto fondamentale che oggi caratterizza queste politiche.

Introduzione

Le politiche di sviluppo rurale sono state oggetto, nel tempo, di rilevanti cambiamenti. Come vedremo più in dettaglio, tra le due programmazioni 2000-2006 e 2007-2013 vi sono state modifiche sostanziali nell'impianto della programmazione e del sistema di gestione, che hanno condizionato la *performance* di spesa (efficienza) e la qualità degli interventi (efficacia). In realtà queste modifiche, comprese quelle che hanno contribuito al periodo attuale (2014-2020), non vengono percepite dagli agricoltori e dagli operatori delle aree rurali nei loro effetti: lo sviluppo rurale viene identificato, in generale, con una serie di strumenti di *policy* alquanto complicati, caratterizzati da una lentezza operativa eccessiva e, non ultimo in ordine di importanza, anche molto costosi in termini di attuazione amministrativa. Questa percezione ha sicuramente un fondo di verità, soprattutto quando si mettono a confronto i meccanismi di spesa dello sviluppo rurale con quelli del cosiddetto primo pilastro della Pac. Tuttavia si tratta di strumenti con obiettivi e modalità di funzionamento radicalmente diversi: lo sviluppo rurale, per propria natura, va adattato in ogni regione alle differenze strutturali e territoriali e ciò richiede una definizione più spinta di regole e procedure applicative (ad es. i criteri di selezione), mentre gli strumenti del primo pilastro, una volta decise le regole a livello nazionale, si applicano in maniera automatica in tutte le situazioni aziendali e territoriali.

Scopo di questo lavoro è approfondire l'analisi di lungo periodo della spesa per lo sviluppo rurale, concentrando l'attenzione sulle due programmazioni 2000-2006 e 2007-2013, nelle quali si è creato e consolidato quell'impianto fondamentale che oggi caratterizza queste politiche. L'andamento della spesa verrà articolato per ripartizione territoriale (quelle previste per la politica di Coesione) e per alcune misure, tra le più significative dello sviluppo rurale: gli investimenti aziendali, le misure agro-ambientali e la diversificazione economica delle aree rurali. L'analisi intende offrire alcuni spunti di riflessione sulla complessità dei fattori che influenzano la spesa per lo sviluppo rurale, nella direzione di quanto è emerso in precedenti lavori (Mantino, 2008; Sotte, 2009). Qui presentiamo alcuni risultati di un più ampio lavoro in corso sui fattori condizionanti l'evoluzione della spesa per lo sviluppo rurale, nella Rete Rurale 2014-2020.

Il quadro regolativo delle due programmazioni 2000-2006 e 2007-2013

Le modifiche più rilevanti del quadro regolativo hanno interessato sia la fase di programmazione, sia quella di attuazione (Tabella 1). Nel periodo 2000-2006 la maggiore differenza è tra regioni dell'obiettivo 1 e regioni fuori obiettivo 1 (essenzialmente le regioni del Centro-Nord in Italia). Nelle prime la programmazione è ancora fortemente ancorata alle politiche di Coesione, con programmi pluri-fondo finanziati dal Feoga-Orientamento (Feoga-O) per la parte agricoltura e sviluppo rurale. L'aggancio alle politiche di Coesione, nelle regioni meno sviluppate, serve a rafforzare il coordinamento dei Fondi Europei laddove vi è la necessità di una maggiore concentrazione territoriale delle politiche strutturali, per superare il gap di sviluppo con le altre regioni europee. Fanno eccezione le cosiddette misure di accompagnamento della Pac (introdotte dalla riforma MacSharry) e le indennità compensative per le zone svantaggiate, a carico del Feoga-Garanzia (Feoga-G) con una programmazione separata. Nelle regioni fuori obiettivo 1, invece, tutte le misure fanno parte di un unico Psr, finanziato dal Feoga-G. Anche l'iniziativa comunitaria Leader+ è oggetto di programmazione a sé stante e finanziata dal solo Feoga-O. Le iniziative sul territorio rurale non sono sostenute solo dal Leader+, ma anche da un insieme di misure che sono previste in un grande ed eterogeneo calderone dell'art. 33 del Reg (CE) 1257/99.

Tabella 1 - Regioni e province autonome italiane in base alle modalità di intervento Feasr in aree interne

	2000-2006	2007-13
Modifiche rilevanti del sistema di programmazione	Regioni Obiettivo 1: <ul style="list-style-type: none"> • PO plurifondo (Feoga-O) • Psr (Feoga-G) • Leader+ (Feoga-O) 	Tutte le regioni: <ul style="list-style-type: none"> • Unico Psr articolato in 4 Assi prioritari • Unico Fondo: Feasr • Leader: Asse prioritario 4 del Psr
	Regioni fuori Obiettivo 1: <ul style="list-style-type: none"> • Psr (Feoga-G) • Leader+ (Feoga-O) 	
Modifiche rilevanti del sistema di attuazione	<ul style="list-style-type: none"> • Feoga-G: previsioni annuali di spesa e gestione annuale • 2 sistemi di gestione monitoraggio e valutazione: Feoga-O e Feoga-G • Compatibilità tra investimenti e sbocchi di mercato in settori sensibili • Dimostrazione standard minimi ambientali e benessere animale 	<ul style="list-style-type: none"> • Combinazione di premio insediamento e piano miglioramento aziendale • Investimenti agro-industriali limitati a piccole e medie imprese • Eliminazione dimostrazione sbocchi di mercato • Misure agro-ambientali: modifiche dei beneficiari, criteri di ammissibilità, criteri di calcolo dei premi e durata degli impegni • Misure diversificazione rurale e qualità della vita: restrizione del campo di applicazione e maggiore demarcazione Feasr/Feasr

Fonte: nostre elaborazioni su schema tratto da Mantino (2008)

Queste differenze fra obiettivo 1 e altre regioni hanno grosse implicazioni anche sul sistema di attuazione, monitoraggio e valutazione dei programmi: nelle regioni dell'obiettivo 1 il sistema è molto simile a quello delle politiche di Coesione, mentre nelle altre regioni le regole sono quelle del Feoga-G, con previsioni di spesa e rendicontazioni annuali dei pagamenti. E' indubbio che ciò vincola le regioni del Centro-Nord a una disciplina più severa nella spesa e al rispetto dei tempi delle previsioni annuali.

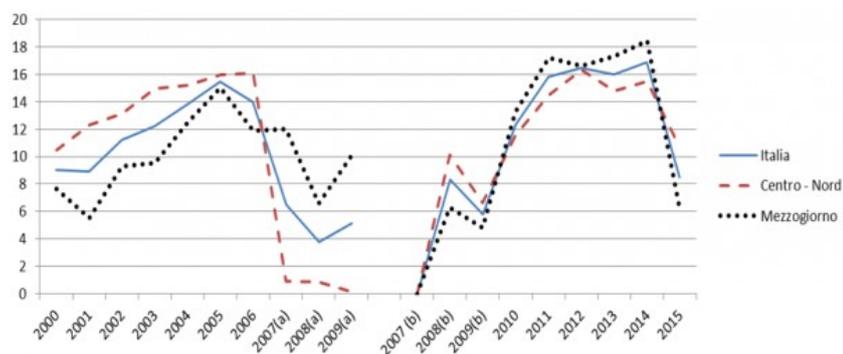
Nel 2003 interviene la riforma di medio termine che introduce due tipi di novità: a) la modulazione obbligatoria, un meccanismo che incrementa le risorse per lo sviluppo rurale attraverso una riduzione iniziale del 3% annua dei pagamenti diretti, a partire dal 2005 e con una progressione dell'1% annua (fino ad un massimo del 5% da raggiungere nel 2007 e da mantenere fino al 2012); b) un arricchimento del già cospicuo menù di misure per lo sviluppo rurale (qualità dei prodotti, adeguamento alle norme comunitarie in materia di ambiente, sanità pubblica, igiene e benessere degli animali e sicurezza sul lavoro, supporto a partenariati locali sul modello Leader). L'impatto più significativo di queste modifiche è stato quello di accrescere limitatamente le disponibilità di risorse aggiuntive per i programmi, ma a vantaggio solo delle misure finanziabili dal Feoga-G, oppure di accrescere il tasso di cofinanziamento comunitario delle misure agro-ambientali. In entrambi i casi l'effetto innovativo della riforma di medio termine del 2003 è stato al di sotto delle aspettative.

Con la programmazione 2007-2013 il quadro regolativo dello sviluppo rurale cambia nuovamente, anche perché con l'allargamento ai nuovi paesi dell'Europa Centro-Orientale la semplificazione diviene una strada obbligata. La creazione di un unico fondo di finanziamento (il Feasr), la previsione di un unico Psr per tutte le regioni (siano esse nel gruppo della Convergenza o della Competitività e Occupazione) e, infine, l'inserimento nel Psr degli interventi Leader sono gli aspetti portanti di questa riforma. Le misure dello sviluppo rurale compongono ora un menù più ricco, dopo la riforma di medio termine, e vengono articolate in quattro assi prioritari come struttura portante di ogni Psr. Il funzionamento delle diverse misure (Tabella 1) cambia in due direzioni: a) una semplificazione dei criteri di applicazione, per facilitare l'attuazione e i controlli (tipico è il caso delle misure agro-ambientali); b) l'introduzione di criteri di ammissibilità più selettivi e mirati, per evitare un sostegno eccessivo, effetti distorsivi e sovrapposizioni con i Fondi Strutturali (come nel caso degli investimenti nell'agro-industria e nella diversificazione e qualità della vita) (Mantino, 2008).

L'andamento generale della spesa tra il 2000 e il 2015: il Mezzogiorno in affanno

Come ha inciso la semplificazione del quadro regolativo sull'andamento della spesa per lo sviluppo rurale? La figura 1 illustra il profilo della spesa nel quindicennio in Italia e nei due principali aggregati regionali (Centro-Nord¹ e Mezzogiorno), come distribuzione percentuale annua sulla spesa di ogni programmazione settennale e di ciascun aggregato regionale (Italia, Centro-Nord, Mezzogiorno). Tali aggregati corrispondono, come si è discusso nel paragrafo precedente, anche a due diversi sistemi di programmazione e gestione nel periodo 2000-2006. Per una migliore lettura dell'evoluzione nei singoli periodi, la spesa negli anni di transizione tra un periodo e l'altro è stata attribuita al primo periodo (a) o al secondo (b) in relazione al programma (2000-2006 o 2007-2013) cui faceva riferimento.

Figura 1 - Distribuzione % dei pagamenti per lo sviluppo rurale per anno in Italia, Mezzogiorno e Centro-Nord



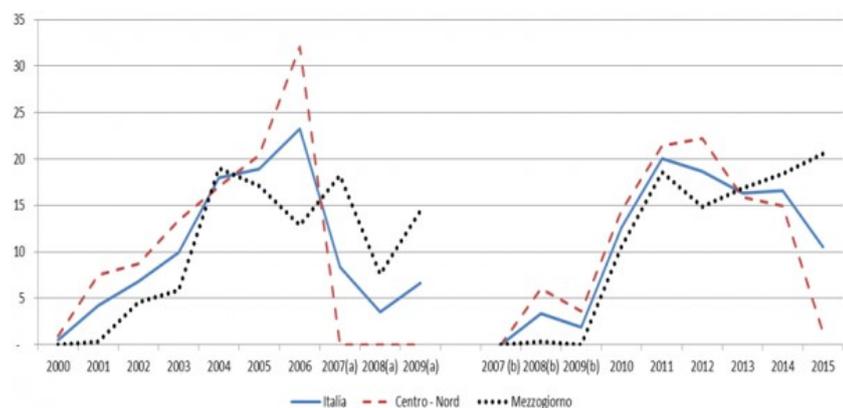
Fonte: nostre elaborazioni su dati Relazioni Annuali di esecuzione, vari anni

Come si può notare, la spesa in Italia cresce gradualmente a partire dal 2000, raggiunge un picco (15,5%) nel 2005 per poi decrescere rapidamente fino a toccare il minimo (4%) nel 2008-2009, anni di chiusura dei pagamenti. In questo periodo di transizione si sommano le code di spesa del 2000-2006 e l'avvio della nuova programmazione 2007-2013. In realtà, quest'ultima parte con maggiore ritardo rispetto alla precedente e raggiunge il suo picco nell'anno finale (2014). In questa dinamica temporale il Mezzogiorno appare sempre più lento del Centro-Nord. La distanza è molto più evidente nel 2000-2006 che nel 2007-2013. Nel primo periodo, anche per via del sistema di gestione basato sulle regole del Feoga-G, il Centro-Nord presenta un andamento abbastanza regolare della spesa già a partire dai primi anni di programmazione e si conclude con un picco nel 2006. Non presenta code rilevanti nel periodo di transizione perché ha esaurito in gran parte le risorse programmate. Le prime realizzazioni della programmazione 2007-2013 vengono pagate nel 2008. Il Mezzogiorno, invece, eroga circa 1/3 delle sue disponibilità finanziarie proprio negli anni di chiusura della programmazione 2000-2006 e di passaggio alla nuova. Questo recupero finale, dettato essenzialmente da ritardi negli impegni e dell'urgenza di chiudere tutti i pagamenti, finisce per produrre un carico amministrativo eccessivo proprio in un periodo in cui si dovrebbe programmare per tempo la nuova fase 2007-2013. Come vedremo più avanti, questo gap tra Centro-Nord e Mezzogiorno si accentua nei profili di spesa delle misure a sostegno degli investimenti.

I profili di spesa per alcune tipologie significative di misure

E' proprio sugli investimenti aziendali che le differenze regionali si percepiscono più chiaramente (Figura 2). Le erogazioni per questa misura presentano strutturalmente una partenza più lenta per la necessità non solo di espletare i bandi di selezione, ma anche e soprattutto perché le opere fisiche connesse agli investimenti vengano realizzate e collaudate. Per questi motivi i pagamenti crescono lentamente i primi anni e si concentrano nell'ultimo anno di programmazione (nel caso del Centro-Nord) o addirittura negli anni di passaggio tra una programmazione e l'altra (nel caso del Mezzogiorno) (Figura 2).

Figura 2 - Distribuzione % dei pagamenti per aiuti agli investimenti aziendali per anno in Italia, Mezzogiorno e Centro-Nord



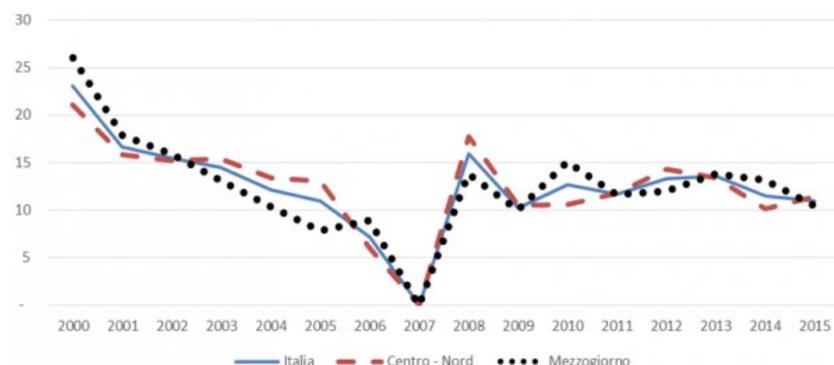
Fonte: nostre elaborazioni su dati Relazioni Annuali di esecuzione, vari anni

Nel 2000-2006, come si è già detto, la differenza tra Centro-Nord e Mezzogiorno è acuita dalla presenza di due diversi sistemi di gestione, che nel caso degli investimenti diventano ancora più stridenti. Nel periodo 2007-2013 la presenza di un unico sistema omogeneo per tutte le regioni (quello introdotto con il Feasr) rende più simili i profili di spesa, ma non impedisce l'emergere della diversa efficienza della spesa: il Mezzogiorno spende sempre meno velocemente del Centro-Nord per investimenti aziendali e finisce addirittura per avere il picco di pagamenti nel 2015, anno in cui il Centro-Nord ha di fatto quasi terminato di erogare le proprie disponibilità finanziarie.

Un profilo completamente diverso emerge invece dall'andamento dei pagamenti agro-ambientali (Figura 3). Questi pagamenti partono

immediatamente, ad inizio di programmazione, anche perché la loro continuità nel tempo viene assicurata da un regime transitorio che ne consente l'erogazione nelle fasi di passaggio tra una programmazione e l'altra. Hanno un andamento e una distribuzione quasi costante nel tempo, sia nella prima, sia nella seconda programmazione, con il Mezzogiorno leggermente al di sotto del Centro-Nord nella fase iniziale, mentre recupera decisamente in fase finale.

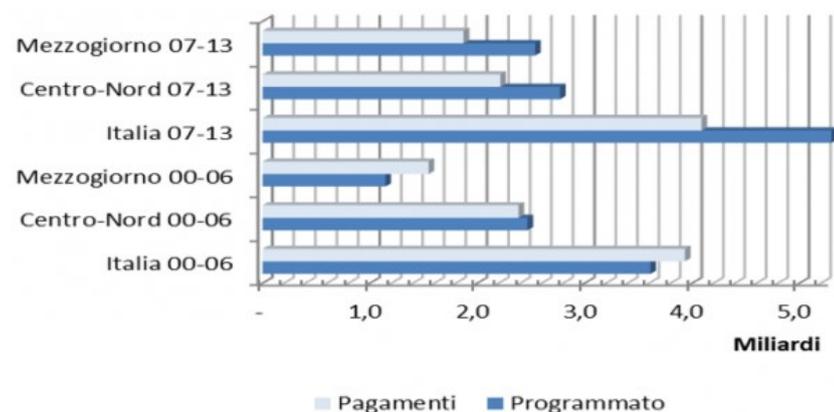
Figura 3 - Distribuzione % della spesa per pagamenti agro-ambientali per anno in Italia, Mezzogiorno e Centro-Nord



Fonte: nostre elaborazioni su dati Relazioni Annuali di esecuzione, vari anni

Le risorse programmate per pagamenti agro-ambientali sono state consistenti in entrambe le programmazioni e in forte crescita da una programmazione all'altra (Figura 4). In genere vengono utilizzate integralmente, anzi nel corso della programmazione 2000-2006 vengono accresciute grazie a risorse aggiuntive provenienti dalla riforma di medio termine o da rimodulazioni di altre misure che hanno registrato difficoltà di attuazione. La programmazione 2007-2013 invece vede un grado di utilizzazione di queste misure ancora parziale, soprattutto nel Mezzogiorno².

Figura 4 - Spese programmate e erogate in pagamenti agro-ambientali per periodo di programmazione in Italia, Mezzogiorno e Centro-Nord

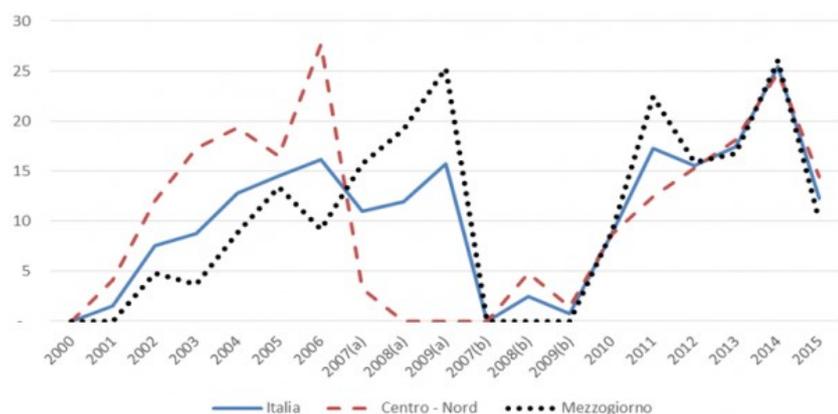


Fonte: nostre elaborazioni su dati Relazioni Annuali di esecuzione, vari anni

La terza tipologia di spesa è quella della diversificazione delle economie rurali e del miglioramento della qualità della vita. Si tratta di un set di misure che hanno come beneficiari anche categorie *extra*-agricole, con un potenziale impatto su tutto il territorio rurale. Per questi motivi esse trovano difficoltà attuative maggiori delle misure tradizionalmente "agricole", come quelle descritte in precedenza. Tuttavia va detto che mentre nella fase 2007-2013 la diversificazione rurale è ben identificata dall'asse 3 del Psr, nel 2000-2006 si trattava di un insieme di misure alquanto eterogeneo, che sotto l'art. 33 del Reg. (CE) 1257/99 raggruppava non solo le attività di diversificazione in azienda, ma anche misure che avevano poco a che fare con la diversificazione³. Poiché non appare sempre possibile distinguere nelle spese rendicontate sotto l'art. 33 le diverse categorie di misure, si deve necessariamente utilizzare il dato aggregato per poter fare confronti tra regioni.

Guardando dunque all'andamento nelle due programmazioni, si può notare che le differenze già evidenziate tra Centro-Nord e Mezzogiorno per gli investimenti aziendali qui si amplificano: nel 2000-2006 la spesa nel Mezzogiorno è praticamente ritardata di tre anni rispetto a quella del Centro-Nord (Figura 5).

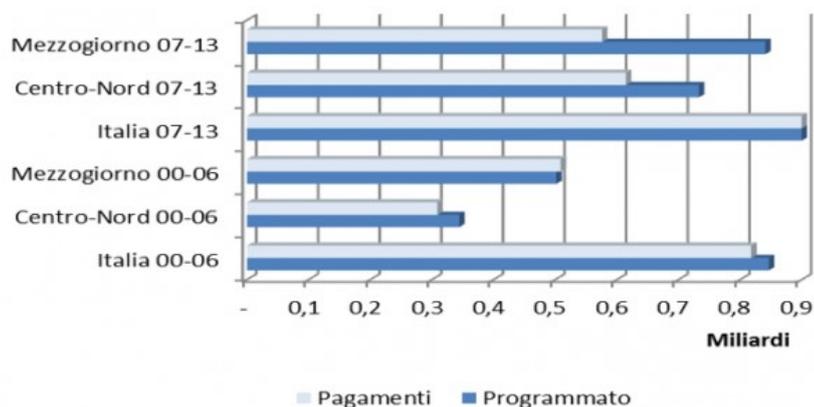
Figura 5 - Distribuzione % dei pagamenti per investimenti in diversificazione delle economie rurali e miglioramento della qualità della vita per anno in Italia, Mezzogiorno e Centro-Nord



Fonte: nostre elaborazioni su dati Relazioni Annuali di esecuzione, vari anni

Nel 2007-2013 poi il Mezzogiorno parte più in ritardo (praticamente fino al 2009 non effettua pagamenti per queste misure), ma poi riprende un passo che è simile al Centro-Nord. Tuttavia, a fine programmazione il grado di utilizzazione delle risorse programmate inizialmente è molto più basso nel Mezzogiorno (68,5%) che nel Centro-Nord (84%) (Figura 6). Non è un caso che proprio queste misure siano state oggetto di una severa riprogrammazione nel corso del periodo, che ne ha ridotto in modo rilevante le risorse programmate inizialmente. Tale riprogrammazione è sostanzialmente andata a favore di misure di più rapida spesa.

Figura 6 - Spese programmate e erogate in investimenti per la diversificazione delle economie rurali e il miglioramento della qualità della vita per periodo di programmazione in Italia, Mezzogiorno e Centro-Nord



Fonte: nostre elaborazioni su dati Relazioni Annuali di esecuzione, vari anni

Una valutazione di sintesi e alcune conclusioni

In questo lavoro abbiamo preso in considerazione i profili di spesa delle politiche di sviluppo rurale in Italia, cercando di approfondire l'analisi nel quindicennio 2000-2015 per aree geografiche e per alcune delle più rappresentative tipologie di intervento nei Psr. L'andamento temporale della spesa è fortemente differenziato per area geografica e per tipologia di spesa. In questa analisi appare chiaro che le regioni del Mezzogiorno sono costantemente in affanno rispetto a quelle del Centro-Nord, così come lo sono le misure per gli investimenti e in particolare di investimento in diversificazione delle economie rurali e miglioramento della qualità della vita. Questi risultati caratterizzano tutto il periodo 2000-2015, ma incidono certamente in misura maggiore nella programmazione 2000-2006, a causa di una forte disomogeneità del quadro regolativo comunitario: troppi programmi, regole diverse, costi amministrativi eccessivi che penalizzavano forse proprio le amministrazioni delle regioni meno sviluppate.

La riforma del 2007-2013, sotto la spinta dell'allargamento all'Europa Centro-Orientale, ha dato un forte impulso ad una semplificazione del quadro regolativo, almeno per ciò che riguarda il sistema di programmazione. Ma evidentemente ciò non è stato sufficiente. Ci sono fattori che incidono strutturalmente sui ritardi nella realizzazione, che andrebbero esaminati con maggiore attenzione e affrontati con una strategia coerente. A questo proposito non sono certamente sufficienti i generici richiami ad una maggiore semplificazione o addirittura le richieste di incentivi automatici da erogare solo sulla base del possesso di determinati requisiti. Quest'ultima opzione emerge in maniera ricorrente nella pubblicitica specializzata o nei desiderata delle organizzazioni di categoria.

La risposta alla domanda sul perché la spesa dello sviluppo rurale sia così lenta, dunque, non può che essere una risposta articolata. Per incidere radicalmente sui ritardi della spesa dello sviluppo rurale occorrerebbe focalizzare maggiormente l'analisi e le proposte di azione sui seguenti fattori:

- la definizione di programmi di sviluppo rurale più centrati sulla strategia e meno sulle misure di dettaglio, in modo tale da rafforzare la qualità della programmazione e accorciare i tempi di preparazione dei programmi stessi. Prima si definiscono programmi adeguati, prima si avvia la fase di attuazione, che è quella centrale per assicurare risorse adeguate alle esigenze delle imprese e dei soggetti pubblici che intendono beneficiare delle risorse del programma;
- le procedure di attuazione messe in campo (tipo di bandi, durata, criteri di ammissibilità/selezione dei beneficiari, ecc.) sono la parte forse più delicata di tutto il processo e richiederebbero un monitoraggio attento e continuo per apportare tutti i correttivi necessari in caso di inadeguato funzionamento e/o di scarsa partecipazione degli operatori;
- le capacità gestionali e amministrative delle strutture che attuano le procedure rappresentano un ulteriore punto debole, che contribuisce a spiegare molto spesso perché il Mezzogiorno sia relativamente più in affanno delle regioni del Centro-Nord. Su questo fattore hanno cercato di agire ripetutamente i programmi di assistenza tecnica e rafforzamento della capacità amministrativa, ma evidentemente con risultati al di sotto delle aspettative. Segno questo che bisognerebbe cercare approcci diversi al problema, che vadano nella direzione di un rafforzamento permanente della capacità amministrativa e non invece nel supporto dall'esterno da parte di un'assistenza tecnica che si conclude con l'esaurimento dei fondi comunitari. A questo riguardo la dimostrazione di un'adeguata capacità amministrativa, introdotta come condizionalità *ex-ante* nella programmazione 2014-2020, non si è rivelata alla prova dei fatti un fattore di correzione effettivo. Occorrerebbe puntare maggiormente a un rinnovamento tecnico e generazionale delle strutture che sono coinvolte nella attuazione dei programmi;
- infine, un quarto fattore da non trascurare è la capacità di risposta da parte della platea di imprese potenzialmente beneficiarie. Non bisogna dimenticare che la competitività delle imprese agricole e agro-industriali è stata messa a dura prova proprio negli anni della crisi, a causa dei processi di razionalizzazione del settore agro-alimentare e delle difficoltà di accesso al credito, concesso con maggiore difficoltà dalle banche. Una maggiore competitività settoriale trova maggiori difficoltà ad affermarsi proprio nelle regioni del Mezzogiorno e deprime la domanda di sostegno pubblico: lo dimostra il fatto che non sono infrequenti i casi di rinuncia al finanziamento regionale proprio in quelle aziende che avrebbero più bisogno di un sostegno da parte con le risorse del Psr.

Riferimenti bibliografici

- Mantino F. (2008), *Lo sviluppo rurale in Europa. Politiche, istituzioni e attori locali dagli anni '70 ad oggi*, Busines Media Srl, Bologna
- Sotte F. (a cura) (2009), *La politica di sviluppo rurale 2007-13. Un primo bilancio per l'Italia*, Gruppo 2013, Edizioni Tellus

1. Nell'aggregato Centro-Nord abbiamo incluso anche la regione Abruzzo perché nella classificazione comunitaria è stata considerata regione fuori obiettivo 1.
2. Va sottolineato che le informazioni disponibili dai Rapporti di esecuzione non sono ancora definitive, per cui ci potrebbero essere altri pagamenti non ancora evidenziati dal sistema.
3. Ricomposizione fondiaria, commercializzazione dei prodotti agricoli, servizi di sostituzione e assistenza alla gestione, gestione delle risorse idriche, infrastrutture rurali, ecc.

L'evoluzione della materia forestale nelle politiche dello sviluppo rurale

Raoul Romano ^a

^a CREA - Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria, Osservatorio Forestale

Abstract

L'importanza economica, culturale, sociale e ambientale, delle risorse forestali europee contrasta con l'assenza di una politica forestale comunitaria analoga a quella sviluppatasi in ambito agricolo. Le politiche forestali hanno trovato attuazione, quasi esclusivamente, nelle politiche agricole e di sviluppo rurale. In Italia le misure forestali dello sviluppo rurale rappresentano sempre di più, il principale se non l'unico strumento per la tutela del patrimonio e lo sviluppo del settore foreste.

Introduzione

L'importanza economica delle risorse forestali dell'Unione europea (Ue) e il riconoscimento del loro valore culturale, sociale e ambientale, contrasta con l'assenza di una politica forestale comunitaria analoga a quella che si è sviluppata in ambito agricolo. Le foreste, ampiamente considerate all'interno di altre politiche (Reg. (Cee) n. 3528/86, inquinamento atmosferico, Reg. (Cee) n. 3529/86, incendi), hanno trovato attuazione quasi esclusivamente nelle politiche agricole (Regolamenti (Cee) n. 1094/88, (Cee) n. 1096/88, (Cee) n. 867/90, (Cee) n. 2080/92) e nelle politiche di sviluppo rurale. Il comparto forestale si è progressivamente affrancato da quello agricolo, sviluppando da un lato una propria strategia autonoma (strategia forestale Ue del 1998 e del 2013), dall'altro integrandosi all'interno delle diverse fasi di programmazione delle politiche di sviluppo rurale (2000-2006 con il Reg. (CE) n. 1257/99, 2007-2013 con il Reg. (CE) n. 1698/2005 e 2014-2020 con il Reg. (UE) n. 1305/2013), delle politiche per la conservazione e salvaguardia della biodiversità e per la lotta al cambiamento climatico.

Questo ha permesso di definire e realizzare interventi non più strumentali al settore agricolo ma destinati al miglioramento economico ed ecologico delle foreste, con particolare attenzione a quelle con funzioni protettive ed ambientali. Nel corso del tempo si è poi data sempre di più enfasi alla pianificazione forestale, quale strumento indispensabile per una attuazione efficace delle misure. Viene inoltre, sottolineata l'importanza del coordinamento tra le strategie, i programmi territoriali di pianificazione settoriale e i Programmi regionali di sviluppo rurale. Le diverse azioni messe a punto dall'Ue per il settore forestale, oltre ad aver subito l'influenza dal contesto normativo in cui venivano proposte, hanno anche risentito del livello e qualità di attuazione promossa dai singoli Stati membri (Sm).

Le foreste nelle programmazioni dello sviluppo rurale

Programmazione 2000-2006

Con il periodo di programmazione 2000-2006, concomitante con la seconda riforma della Pac (riforma Fischler), nell'ambito dello sviluppo rurale il ruolo delle foreste trova attuazione in uno specifico e organico capitolo (Capitolo VIII - Selvicoltura), che raccoglie gli interventi proposti con i regolamenti forestali precedenti (in particolare il Regolamento (Cee) n. 2080/92) e propone come obiettivo l'attivazione di misure riconducibili a: selvicoltura di pianura (imboschimenti a turno lungo, impianti produttivi, forestazione a finalità prevalentemente protettive o di conservazione); miglioramento economico, ecologico e protettivo delle foreste; interventi sulla filiera produttiva; interventi con connotazione prettamente ambientale; salvaguardia del territorio.

Per la prima volta gli interventi a favore del settore forestale vengono attuati nell'ambito della programmazione dello sviluppo rurale, dando avvio a un nuovo approccio alle politiche di settore attuate dalle regioni. Molti interventi che in passato erano realizzati con bilancio regionale (ad esempio la pianificazione, l'associazionismo forestale, le infrastrutture, le filiere, ecc.), vengono ora ammesse al cofinanziamento comunitario. Progressivamente questo ha portato ad un aumento di risorse disponibili, ma anche alla scomparsa, in molti casi, nei bilanci regionali del capitolo foreste e ad una omologazione degli interventi allo *standard* europeo (Cesaro, Romano, 2008). Le misure forestali nel periodo di programmazione 2000-2006 hanno assorbito il 12,5% (1.855 milioni di euro) dei fondi totali nazionali a disposizione per lo sviluppo rurale, di cui solo l'81% è stato effettivamente speso (Cesaro, Romano, 2008).

In particolare gli interventi previsti riguardavano, oltre all'imboschimento delle superfici agricole (misura H, art.29, Reg. (CE) n. 1257/99), anche un insieme di interventi caratterizzati da una considerevole varietà di azioni (Misura I, artt. 30-32, Reg. (CE) n. 1257/99). Complessivamente, nonostante una forte differenza nell'attuazione a livello regionale, per la misura di imboschimento (misura H) sono stati impegnati in Italia, dai Programmi di Sviluppo Rurale regionali (Psr), 882 milioni di euro di cui è stato erogato quasi l'80%. L'attuazione della misura ha raggiunto il suo massimo nella realizzazione in di circa i circa 13,5 mila ettari di imboschiti su terreni agricoli e il suo minimo nelle numerose regioni in cui non sono stati effettuati nuovi imboschimenti e la misura H è stata esclusivamente impegnata per il pagamento dei trascinati provenienti della precedente programmazione (Romano, Cilli, 2009). Nel dettaglio delle risorse erogate per questa misura si è raggiunta una spesa di circa 120 milioni di euro (più del 60% di quanto stanziato), e sono stati realizzati 40.573 ettari di nuovi impianti e 3.500 ettari di superfici non agricole. Le restanti risorse a disposizione per questa misura (688 milioni di euro) sono state utilizzate a copertura degli impegni assunti con il Regolamento (Cee) n. 2080/92, con cui erano stati realizzati 104.142 ettari di imboschimento su terreni agricoli. Gli interventi della misura I sul territorio hanno registrato una alta differenza in termini di attuazione. In molti contesti, come evidenziato anche in fase di valutazione dei Psr (Cesaro,

Romano, 2006, 2008 e Cesaro, Romano, Zumpano 2013), il limite è da imputare alla difficoltà di coinvolgere gli imprenditori e i proprietari boschivi, ma c'è stato anche un problema di scarsa diffusione delle informazioni e di mancanza di assistenza e supporto tecnico nelle fasi della formulazione e presentazione delle domande e dei progetti.

Tabella 1 - Principali interventi forestali dal 1994 al 2006 (ettari)

Interventi previsti	Reg. (Cee) n. 2080/92	Reg. (CE) n.1257/1999
Imboschimento superfici agricole, di cui:	104.142	40.573
• Conifere	3.049	1.108
• Latifoglie	78.362	28.897
• Specie a rapido accrescimento	22.730	10.587
Rimboschimento superfici non agricole		3.500
Sistemi agroforestali		
Viabilità forestale	3.429	n.p.
Ricostruzione e servizi di prevenzione alle calamità naturali e incendi (superficie servita)	8.000	108.919
Investimenti per accrescere il valore economico, ecologico e sociale delle foreste	112.182	72.025
Accrescimento del valore economico dei prodotti forestali	-	2.978

Fonte: elaborazione Crea su dati Relazioni annuali di monitoraggio Psr

Programmazione 2007-2013

Nel settennio 2007-2013, la politica di sviluppo rurale diventa il principale strumento di attuazione delle politiche forestali a livello comunitario¹ e nazionale. Nel Regolamento (CE) n. 1698/2005 per lo sviluppo rurale, caratterizzato da un unico sistema di programmazione e strutturato per obiettivi e assi (competitività, ambiente e qualità della vita), le misure forestali vengono ad assumere un ruolo autonomo rispetto alla politica agricola e "trasversale" nella strategia di sviluppo, riconoscendo esplicitamente l'importanza della gestione forestale come strumento di sviluppo socioeconomico sostenibile delle aree rurali, di tutela e conservazione dell'ambiente e della biodiversità.

Per le misure forestali, che si concentrano soprattutto nei primi due assi (competitività e ambiente), vengono confermate la maggior parte degli interventi della precedente programmazione ma si introducono nel contempo alcune importanti novità: il sostegno agli investimenti non produttivi, i pagamenti silvoambientali e la compensazione dei mancati redditi per i proprietari forestali soggetti ai vincoli delle aree Natura 2000².

Rispetto al passato, viene data grande enfasi alla pianificazione forestale indispensabile per una attuazione efficace delle misure. Viene inoltre, sottolineata, l'importanza del coordinamento e della coerenza tra i programmi territoriali di pianificazione settoriale e i Psr. In particolare i Piani forestali territoriali, i Piani antincendio boschivo, i Piani di gestione delle aree Natura 2000 e i Piani di assestamento e gestione aziendale diventano un prerequisito per l'accesso a molte misure. Viene sottolineato altresì il ruolo trasversale del bosco e della sua gestione per la tutela delle aree rurali e montane, ma nelle scelte dei Psr emerge un'evidente disomogeneità nelle scelte strategiche e negli interventi proposti. Infatti, le scelte di programmazione attuate dalle regioni sono rimaste legate agli interventi già collaudati nelle precedenti programmazioni, quali gli imboschimenti, il miglioramento economico dei boschi, le azioni di lotta e prevenzione degli incendi boschivi, gli investimenti nelle imprese di utilizzazione forestale. In questo contesto, alcune tipologie di interventi particolarmente innovativi introdotti con il Reg. (CE) n. 1698/2005 hanno stentato a trovare attuazione. Ci si riferisce, in particolare alle misure 222 (Primo impianto di sistemi Agroforestali su terreni agricoli), 224 (Pagamenti Natura 2000) e 225 (Pagamenti silvoambientali) che sono rimaste praticamente inapplicate; la prima per scarso interesse e attenzione da parte del settore agricolo, la seconda per la mancanza dei Piani di gestione delle aree Natura 2000 (obbligatorie per l'attuazione della misura) e la terza per l'assenza di un quadro normativo certo a livello nazionale che definisse gli interventi silvoambientali³.

L'evoluzione del periodo di programmazione 2007-2013 ha visto molti degli interventi forestali previsti dai Psr faticare nel trovare un'efficiente attuazione rispetto alle aspettative. Se si guarda la quota di risorse finanziarie destinata dai Psr regionali alle misure forestali rispetto al *budget* di spesa pubblico complessivo programmato, si nota che si è passati dagli iniziali 2.381 milioni di euro (il 14,4% del totale al 31/12/2008) ai 1.974 milioni di euro (11,3% del totale del 15/10/2015), raggiungendo i 2.462 milioni di euro (14,2% del totale del 15/10/2010) con la riforma di metà percorso della Pac (Health Check, 2009). L'andamento attuativo ha disatteso le aspettative formulate in sede di programmazione e c'è stata una progressiva rimodulazione al ribasso della dotazione inizialmente prevista, nonostante l'immissione di nuove risorse a seguito dell'HC e del *recovery plan*.

Per le generali difficoltà di spesa di alcune misure forestali e i conseguenti timori di disimpegno, si sono quindi, registrati trasferimenti di risorse finanziarie (c.d. rimodulazioni) da una misura all'altra (Figura 1), con un progressivo trasferimento dalle misure forestali verso interventi destinati al settore agricolo e con maggiori capacità di spesa. Analizzando infatti, l'avanzamento di spesa pubblica totale dei Psr al 31 ottobre 2015 (Tabella 2), l'attuazione finanziaria delle misure di più stretto interesse forestale risulta aver superato il 91% (1.798 milioni di euro) del programmato al 31/10/2015 (1.974 milioni di euro). Le risorse spese hanno raggiunto poco meno di 650.000 ettari di proprietà forestali, su una superficie nazionale di circa 11 milioni di ettari. Il livello di spesa sul programmato si rivela disomogeneo e solamente sei regioni presentano una capacità di spesa superiore al 90%. Più interessante è la lettura dei livelli di avanzamento della spesa programmata per singola misura. Inoltre, nella tabella 3, per le sole misure forestali (122, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227), è possibile apprezzare nello specifico, le rimodulazioni realizzate lungo il periodo di programmazione.

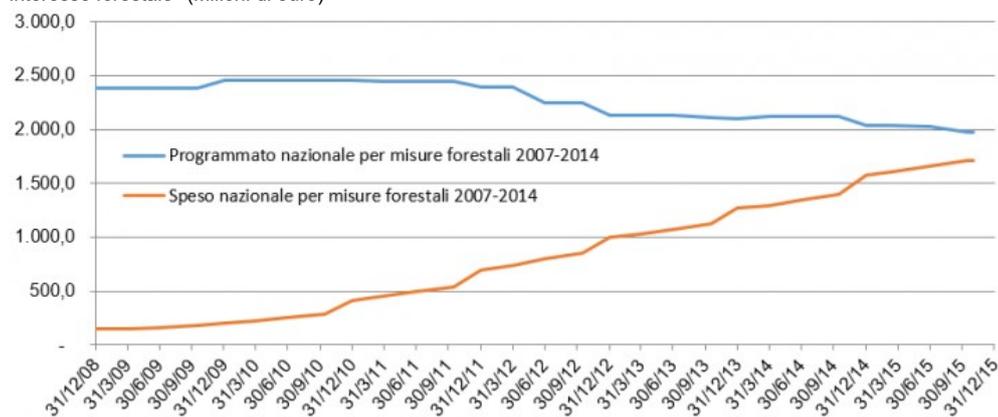
Analizzando i Psr regionali emerge che ad inizio programmazione con la sola misura 221, era prevista la realizzazione di 72.612 ettari di nuovi boschi su superfici agricole, e di 19.730 ettari su superfici non agricole con la misura 222. Il primo imboschimento su terreni agricoli, pur rimanendo l'intervento con il maggior peso finanziario nella politica di sviluppo rurale, ha visto una forte riduzione della sua dotazione, passando dai 750 milioni di euro del 2007 ai 465 milioni del 2015 (Tabella 3).

Pur avendo speso quasi il 95% delle risorse pubbliche impegnate nel 2015, è significativo come più del 70% di queste (309,6 milioni di euro) siano state utilizzate a copertura dei trascinamenti (spese di mancato reddito degli imboschimenti realizzati con Reg. (Cee) 2080/92, misura H), realizzando nel complesso poco meno di 30 mila ettari di nuovi imboschimenti, con quasi 150 milioni di euro. Il livello di avanzamento fisico e finanziario della misura risulta, quindi, molto basso rispetto alle aspettative iniziali. Altra misura alla quale è stata attribuita una rilevante dotazione finanziaria iniziale (18% delle risorse destinate alle misure forestali nel 2007) prevede la prevenzione e ricostruzione di popolamenti forestali percorsi dal fuoco (misura 226), che avrebbe dovuto interessare, secondo le previsioni di inizio programmazione, una superficie di 161.904 ettari (+48% rispetto alla superficie raggiunta da interventi nella precedente programmazione). Questa misura in generale ha presentato sul territorio una buona efficienza di spesa e le risorse pubbliche impegnate inizialmente sono state nei Psr rimodulate portando la dotazione finanziaria ad oltre 550 milioni di euro nel 2015, di cui si è arrivati a spendere oltre l'84% (461,7 milioni di euro). Quasi l'11% delle risorse iniziali è stato invece impegnato nella misura 227 per la realizzazione di investimenti non produttivi, ovvero interventi volti ad aumentare l'utilità pubblica delle foreste (valore ecologico e sociale *in primis*).

Le azioni previste riguardano la realizzazione, recupero e manutenzione di sentieri e sistemazioni idraulico forestali, interventi di ripuliture, miglioramento della fruibilità turistico ricreativa, ecc. Questa misura ha visto una dotazione finanziaria iniziale di circa 257 milioni di euro, rimasta quasi invariata e fine programmazione e su cui si è speso circa 200 milioni di euro. Circa il 10% (219,7 milioni di euro) delle risorse inizialmente impegnate per le misure forestali nel 2007 è stato invece, destinato agli investimenti per l'accrescimento del valore economico delle foreste (misura 122), con cui si prevedeva di raggiungere una superficie di 228.186 ettari ed un numero di aziende stimato, in fase di programmazione, in 5.000 unità (68% in più rispetto alla precedente programmazione). La misura è stata, nel corso della programmazione, fortemente rimodulata perdendo quasi 100 milioni di euro per poi chiudersi con una spesa pubblica erogata di quasi 110 milioni di euro.

Con la nuova misura per la creazione di sistemi agro-forestali (Misura 222 - agricoltura estensiva e silvicoltura), veniva prevista da parte di sole cinque regioni, la realizzazione di 6.737 ettari di sistemi, con una spesa di circa 8,2 milioni di euro. La misura ha subito una fortissima rimodulazione, portando le risorse disponibili a 30.000 euro e realizzando solamente 20 ettari in Veneto. Sorte analoga è toccata alle misure 224 e 225 (pagamenti natura 2000 e silvoambientali) con le quali si prevedeva ad inizio programmazione di raggiungere 185.665 ettari, impegnando rispettivamente per le due misure 9,1 e 44,1 milioni di euro. A fine programmazione le risorse disponibili per la misura 224 sono state ridotte di oltre il 98% riducendosi a poco più di 100.000 euro di cui si è speso poco più del 50%. La misura silvoambientale pur non avendo subito una eccessiva rimodulazione è riuscita a spendere quasi 23 milioni di euro sui finali 37 milioni impegnati.

Figura 1 - Andamento della spesa pubblica totale programmata ed erogata dai Psr italiani al 31/10/2015 per le misure e gli interventi di più stretto interesse forestale* (Millioni di euro)



(*) 122,221, 222, 223, 224, 225, 226, 227 a cui si aggiungono gli interventi di specifico interesse forestale delle misure 123, 124, 125.

Fonte: rielaborazione Crea-PB su dati Mipaaf e regioni

Tabella 2 - Risorse spese pubblica totale e programmate dai Psr delle regioni italiane al 31/10/2015 per le misure e gli interventi di più stretto interesse forestale* (Millioni di euro)

	Spesa pubblica programmata (31/10/2015)	Incidenza delle misure forestali su tot Psr (%)	Spesa pubblica erogata	Capacità di spesa delle misure forestali (%)
Abruzzo	29,80	7,0	20,29	68,1
Basilicata	136,67	21,8	117,54	86,0
Bolzano	18,88	5,7	18,97	100,4
Calabria	145,22	13,4	121,16	83,4
Campania	266,26	14,7	222,61	83,6
Emilia R.	79,72	6,9	76,80	96,3
Friuli V.G.	33,63	12,7	30,05	89,4
Lazio	44,25	6,3	37,24	84,2
Liguria	23,63	8,2	19,07	80,7
Lombardia	142,87	13,9	140,58	98,4
Marche	50,90	10,5	41,73	82,0
Molise	37,04	17,9	31,83	85,9
Piemonte	77,73	8,0	59,20	76,2
Puglia	150,77	9,5	121,88	80,8
Sardegna	81,83	6,4	66,61	81,4
Sicilia	258,35	12,1	217,98	84,4
Toscana	163,44	18,8	152,78	93,5
Trento	23,42	8,4	23,17	99,0
Umbria	114,81	14,6	101,94	88,8
V. d'Aosta	0,44	0,4	0,37	84,7
Veneto	94,50	9,1	93,32	98,8
Italia	1.974,17	11,3	1.715,13	86,9

(*) 122, 123, 124, 125, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227

Fonte: rielaborazione Crea PB su dati Mipaaf e regioni

Tabella 3 - Andamento della spesa pubblica a livello nazionale per le sole misure specificatamente forestali* al 31/10/2015 (Milioni di euro)

Misure	Programmato per misure forestali				% di spesa pubblica realizzata al 15/10/2015 rispetto	
	Spesa pubblica programmata (2007)	Spesa pubblica programmata rimodulata (2015)	Differenza in valore assoluto	Spesa pubblica erogata al 15/10/2015	Spesa pubblica programmata rimodulata (2015)	Spesa pubblica programmata (2007)
122	219,7	120,8	-98,8	109,5	90,6	49,8
221	750,3	464,9	-285,4	441,6	95,0	58,9
222	8,2	0,03	-8,1	0,027	90,0	0,3
223	132,4	18,8	-113,5	14,4	76,6	10,9
224	9,1	0,1	-8,9	0,05	50,0	0,5
225	44,1	37,1	-6,9	22,7	61,2	51,5
226	435,4	550,3	-115,1	461,7	83,9	106,0
227	257,9	257,5	-0,3	199,8	77,6	77,5

(*) 122, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227

Fonte: rielaborazione Crea PB su dati Mipaaf e regioni

Sovrapposizione o lacune di competenze e di normative, difficoltà procedurali, mancanza di informazione e assenza di una "regia" nazionale forte sul tema forestale sembrano aver influito notevolmente su questa condizione. Proprio la frammentazione delle competenze e dei ruoli in materia forestale, sia a livello nazionale sia regionale, sembra aver giocato un ruolo determinante nel percorso di programmazione-attivazione-implementazione delle misure forestali nei Psr delle diverse regioni (Marandola, Romano, Cesaro, 2012). La mancanza di un quadro omogeneo di riferimento a livello di Sm Italia, in cui le regioni avrebbero potuto riconoscersi e proporsi ed entro cui avrebbero dovuto calare i propri interventi, sembra proprio aver contribuito a determinare gli scarsi risultati attuativi registrati.

Programmazione 2014-2020

La politica di sviluppo rurale 2014-2020 semplifica la struttura programmatica del precedente periodo ponendo particolare attenzione al coordinamento strategico degli strumenti di pianificazione e dei programmi cofinanziati. Inoltre, con maggiore enfasi rispetto al passato, riconosce la trasversalità della materia forestale e attribuisce alle risorse forestali e al settore produttivo un ruolo cardine nel perseguimento delle sei Priorità strategiche dello sviluppo rurale, degli obiettivi più generali promossi dalla Strategia Europa 2020 e, soprattutto, per il perseguimento degli impegni internazionali sottoscritti con il Protocollo di Kyoto in materia di lotta al cambiamento climatico. Il Reg. (UE) n. 1305/2013, recepisce ciò che gli accordi internazionali e gli atti decisionali sottoscritti a livello comunitario sanciscono ormai pienamente, ovvero il ruolo di primaria importanza che la gestione forestale sostenibile può ricoprire nella

regolazione degli equilibri ambientali, nelle attività di presidio del territorio e nella creazione di opportunità di sviluppo socioeconomico nei contesti rurali e montani.

Gli interventi e le misure previste sono organicamente inseriti nella struttura programmatica e il ruolo dei proprietari e gestori forestali viene esplicitamente affiancato a quello degli agricoltori nella fornitura di beni pubblici per i cittadini dell'Ue. Il Regolamento, infatti, richiama in diversi punti l'opportunità di far convivere esigenze ambientali e interessi produttivi, cosa che assume importanza strategica specie in quelle aree rurali marginali ove la risorsa forestale può rappresentare una delle principali, se non l'unica, fonte di lavoro e di reddito per le comunità locali. Il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (Feasr), rappresenta inoltre, sempre di più, il principale se non l'unico strumento operativo e finanziario in grado di favorire il raggiungimento degli impegni internazionali sottoscritti dal nostro Paese in materia ambientale-climatica-paesaggistica.

In linea di massima, gli interventi forestali previsti per la programmazione 2014-2020 non differiscono dal precedente periodo e li ritroviamo in due misure specificatamente dedicate e come sottomisure puntuali di altre misure (Tabella 4). Tutte le azioni e gli interventi potenzialmente attivabili sul territorio nazionale dai singoli Psr, divengono strumenti di attuazione nello specifico per il perseguimento delle Priorità 4 "Preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi dipendenti dall'agricoltura e dalle foreste" e della Priorità 5 "Incoraggiare l'uso efficiente delle risorse e paesaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale".

Tabella 4 - Collegamento fra le azioni di interesse forestale nelle programmazioni Feasr 2007-2013 e 2014-2020

Reg. (UE) n. 1305/2013	Tipologia di Azione/Misura 2014-2020	Collegamento con le misure 2007-2013
art.21 (cod. 8)	Set misure forestali: Investimenti nello sviluppo delle aree forestali e nel miglioramento della redditività delle foreste	
art.22 (cod.8.1)	Forestazione e imboschimento	221-223
art.23 (cod.8.2)	Allestimento di sistemi agroforestali	222
art.24 (cod.8.3 e 8.4)	Prevenzione e ripristino delle foreste danneggiate da incendi, calamità naturali ed eventi catastrofici	226
art.25 (cod.8.5)	Investimenti diretti ad accrescere la resilienza e il pregio ambientale degli ecosistemi forestali	225-227
art.26 (cod.8.6)	Investimenti in tecnologie silvicole e nella trasformazione, mobilitazione e commercializzazione dei prodotti delle foreste	122-123-124
art.34 (cod.15)	Servizi silvo- climatici- ambientali e salvaguardia delle foreste	225
15.1 -	Pagamento per impegni silvo-ambientali e impegni in materia di clima	225
15.2 -	Sostegno per la salvaguardia e la valorizzazione delle risorse genetiche forestali	
Altre misure di interesse per il settore forestale		
art.14 (cod.1)	Trasferimento di conoscenze e azioni di informazione	111-331
art.15 (cod.2)	Servizi di consulenza, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole	115-116
art.17 (cod.4)	Investimenti in immobilizzazioni materiali	122-123-124-125-227
art.19 (cod.6)	Sviluppo delle aziende agricole e delle imprese	311-312
art.20 (cod.7)	Servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali	321-322-323-313
art.27 (cod.9)	Costituzione di associazioni e organizzazioni di produttori	124-123
art.30 (cod.12)	Indennità Natura 2000 e indennità connesse alla direttiva quadro sull'acqua	224
art.35 (cod.16)	Cooperazione	124

Fonte: rielaborazione Crea PB su dati Mipaaf e Regioni

Oltre agli interventi strettamente forestali delle misure 8 e 15 e agli interventi specificatamente rivolti al settore presenti nelle altre misure (competitività aziendale, diversificazione, agroambiente, ecc.), è possibile riservare al settore forestale l'accesso ai servizi di consulenza e assistenza tecnica, la formazione professionale e le attività di informazione. Particolare interesse riveste la misura 16 sulla cooperazione, la quale prevede non solo un sostegno alla realizzazione di Piani di gestione forestale o strumenti equivalenti (con l'operazione 16.8) ma anche azioni che possono coinvolgere direttamente o indirettamente il settore.

In termini di risorse impegnate e considerando solamente gli interventi forestali delle misure 8 e 15, l'Italia ha allocato meno dell'8% (1.413 milioni di euro) della dotazione finanziaria pubblica complessiva prevista per lo sviluppo rurale. Per il settennio 2014-2020, considerando anche le risorse finanziarie per interventi forestali attivabili attraverso altre misure, la dotazione complessivamente disponibile per il settore risulta, comunque, inferiore ai 2.000 milioni di euro, raggiungendo quasi il *plafond* stanziato nella precedente programmazione (Romano, 2016). Tali dati testimoniano, ancora una volta, che l'attenzione per un settore ed una materia di interesse strategico per la tutela e valorizzazione del territorio montano e rurale italiano permane bassa, anche se esaminando i dati della tabella 6 si osserva come la misura rimboschimento delle superfici agricole sia stata decisamente, e per un certo senso, logicamente, fortemente ridotta. Il suo peso finanziario, infatti, non raggiunge il 50% delle risorse stanziato con la misura 8 e per la maggior parte saranno risorse da impegnare nel pagamento dei trascinamenti delle passate programmazioni (Reg. (Cee) 2080/92, misura H, misura 221).

La massa principale di risorse investite riguarda gli interventi di prevenzione, ripristino e valorizzazione del pregio delle foreste (sottomisure 8.3, 8.4, 8.5), a dimostrazione del peso ambientale che assume lo sviluppo rurale in Italia, ma anche della necessità di poter avere una garanzia di spesa considerando che le misure di investimento economico, a causa di una generale mancanza di supporto e assistenza tecnica per il settore forestale, non riescono a garantire efficienza di spesa come quelle per il settore agricolo.

Tabella 5 - Risorse finanziarie pubbliche impegnate nei Psr per le sole misure forestali 8 e 15 (Milioni di euro)

Regioni	8.1	8.2	8.3	8.4	8.5	8.6	15	Totale 8+15	Totale Psr	Incidenza % delle misure forestali sul totale Psr
Abruzzo	6,0	-	3,0	-	2,0	2,0	-	13,0	432,8	3,0
Basilicata	6,6	0,8	9,8	11,6	60,3	1,7	-	90,8	680,2	13,3
Bolzano	-	-	14,5	-	3,5	4,0	-	22,0	366,4	6,0
Calabria	23,2	-	10,7	21,2	2-	25,6	-	100,7	1.103,6	9,1
Campania	35,0	-	77,0	14,4	38,0	8,7	33,0	206,1	1.836,3	11,2
Emilia Romagna	20,3	-	8,0	2,0	10,9	7,0	-	48,2	1.189,7	4,3
Friuli V. Giulia	16,0	-	-	-	3,0	5,0	-	24,0	296,1	8,1
Lazio	4,1	-	3,7	4,0	5,0	5,8	-	22,6	780,1	2,9
Liguria	-	-	13,1	12,1	9,7	13,0	-	47,9	313,7	15,3
Lombardia	62,3	-	7,0	23,0	-	11,0	-	103,3	1.157,6	8,9
Marche	8,0	2,0	16,0	-	5,0	6,0	1,0	38,0	538,0	7,1
Molise	-	-	8,5	2,0	1,5	-	-	12,0	210,5	5,7
Piemonte	12,0	-	6,0	6,0	6,6	8,0	3,3	41,9	1.093,1	3,8
Puglia	2-	5,0	2-	2-	4-	5,0	-	11-	1.637,9	6,7
Sardegna	2-	-	13,0	-	-	8,0	5,0	46,0	1.308,4	3,5
Sicilia	7-	-	59,2	16,0	55,0	2,0	4,0	206,2	2.212,7	9,3
Toscana	14,0	-	4-	55,0	16,0	18,0	0,4	143,4	961,8	14,9
Trento	-	-	-	-	6,5	3,5	-	1-	301,5	3,3
Umbria	16,0	1,0	24,0	1,0	25,0	13,4	5,0	85,4	876,7	9,7
Valle d'Aosta	-	-	0,8	0,1	2,9	1,0	-	4,8	138,7	3,5
Veneto	9,0	0,2	-	3,9	12,1	17,2	-	42,4	1.184,3	3,6
Totale	345,5	9,1	334,2	192,2	322,9	165,8	51,6	1.421,3	18.62-	7,6

Fonte: rielaborazione Crea PB su dati Mipaaf e regioni

Tabella 6 - Raffronto delle risorse finanziarie pubbliche impegnate per Misura nelle programmazioni 2007-2013, 2014-2020 (Milioni di euro)

Misure 2014-2020	Misure 2007-2013	Programmato 2007-2013 (a)	Rimodulazione 2015 (b)	Programmato 2014-2020 (c)	Differenza % a/c	Differenza % b/c
8.1	221+223	882,7	483,8	345,5	-60,9	-28,6
8.2	222	8,2	0,03	9,1	11,0	-
8.3+8.4	226	435,4	550,30	526,4	20,9	-4,3
8.5	227	257,9	257,50	322,9	25,2	25,4
8.6	122	219,7	120,80	165,8	-24,5	37,3
15	225	44,10	37,10	51,6	17,0	39,1

Fonte: rielaborazione Crea PB su dati Mipaaf e regioni

Considerazioni conclusive

Ad ormai quasi due anni dall'inizio del ciclo di programmazione 2014-2020 emerge chiaramente che se la politica europea sottolinea il ruolo e la funzione del bosco e della sua gestione in termini di misure, sottomisure e operazioni potenzialmente oggetto di sostegno pubblico, le scelte strategiche e di programmazione fatte a livello nazionale e, di conseguenza, l'attuazione nei Psr regionali esprimono una generale scarsa attenzione all'intera materia forestale. In particolare, ciò che preoccupa non è la scarsa attenzione finanziaria riservata agli interventi forestali ma piuttosto la mancanza di un approccio strategico alla materia forestale in termini di tutela e valorizzazione del patrimonio e sviluppo delle filiere produttive ad esso collegate. Una strategia che attraverso le misure dello sviluppo rurale possa trovare attuazione. Per esempio, ci si doveva aspettare da un Paese che vanta solamente il 14% della superficie forestale coperta da strumenti di pianificazione (Infoc, 2005), che i Psr investissero nella sottomisura 16.8, che prevede appunto la copertura dei costi di pianificazione per la realizzazione di piani di gestione o di strumenti equivalenti, un ammontare maggiore di risorse. In realtà osserviamo che su 21 Psr solamente 10 hanno ritenuto opportuno attivarne l'azione.

Nella fase di redazione dei Psr, l'attenzione nazionale e regionale al settore forestale e, in particolare, l'importanza rivestita dalla pianificazione, era stata molto alta, portando le regioni e il Mipaaf alla definizione del Quadro Nazionale delle Misure Forestali nello Sviluppo Rurale 2014-2020 (AA.VV., 2015), realizzato nell'ambito delle attività della Rete Rurale Nazionale 2007-2013. Erano stati definiti e condivisi i presupposti per poter dare piena attuazione alla strategia forestale nazionale del Programma quadro per il settore forestale (Pqsf) e proporre un'azione efficace ed omogenea per l'attuazione degli interventi forestali, in termini di spesa e risultati su tutto il territorio nazionale. Il Quadro, approvato a novembre del 2014 in Conferenza Stato-Regioni, preannunciava una nuova e interessante fase di proficua *governance* nazionale sulla materia forestale, ma, nonostante i presupposti, con l'approvazione dei nuovi Psr 2014-2020 è emersa un'evidente disomogeneità e incertezza nell'impostazione degli interventi di interesse forestale.

Ma come si è arrivati a una situazione così priva di elementi di coerenza?

La risposta va cercata, *in primis*, nella debole capacità di rappresentanza degli interessi legati alle filiere forestali da parte delle singole regioni a Bruxelles e, secondariamente, nella mancanza di un'azione di sostegno e coordinamento da parte del Mipaaf nella complessa fase di negoziazione dei Psr con i Servizi della Commissione europea. Tale situazione si è infatti deteriorata in fase di contrattazione bilaterale per l'approvazione dei Psr dove non si è riusciti a portare una posizione comune nazionale, lasciando in questo modo le regioni da sole a dover confrontarsi con una Commissione che fa fatica sempre a riconoscere, per la materia forestale,

l'Italia come un singolo Sm. Si presentano, infatti, molte sperequazioni territoriali sugli interventi proposti e sui criteri di ammissibilità. Il risultato è quindi, una forte disomogeneità tra i 21 Psr italiani che comporta, nei confronti degli impegni internazionali, ambientali e non solo, assunti dall'Italia, incongruenze programmatiche e nelle scelte strategiche di attivazione o meno di alcune misure o sottomisure forestali e nel peso finanziario ad esse attribuito. Il tutto contrasta con una la forte richiesta, da parte degli operatori del settore e dei residenti delle aree rurali e interne, di tutela e valorizzazione del patrimonio forestale attraverso la promozione della gestione forestale sostenibile e lo sviluppo di filiere produttive locali (emersa in particolare nell'ambito dei *focus area* in fase di programmazione e ancora di più nelle fasi di *scouting* e analisi per la definizione delle strategie delle aree interne).

Nel complesso le risorse pubbliche impegnate con i Psr regionali per le misure forestali dal 2000 ad oggi, ammontano a poco meno di 6.000 milioni di euro: nel periodo di programmazione 2000-2006 sono stati impegnati 1.855 milioni di euro per la misura H e I, il 12,5% del totale pubblico programmato e di cui è stato effettivamente speso solo l'81%; alla fine del periodo di programmazione 2007-2013 venivano ancora riservati 1.974 milioni di euro per le misure 122, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227 e per gli interventi forestali delle misure 123, 124, 125, corrispondenti al 11,3% del totale pubblico programmato e di cui è stato effettivamente speso solo l'86.9%; circa 1.900 milioni di euro ad inizio programmazione 2014-2020 per le sole misure 8 e 15, il 9,1% del totale pubblico programmato (Marandola, Romano, Cesaro, 2012).

In conclusione il 35% della superficie nazionale è coperta da boschi e il patrimonio di risorse economiche, ambientali e socioculturali che questi 11 milioni di ettari esprimono, rimane ancora inespresso. Le risorse che nelle ultime tre programmazioni avrebbero potuto rappresentare un volano per valorizzare il patrimonio e far crescere il settore e le sue filiere, nella maggior parte dei casi, sono state utilizzate con scarsa visione strategica, garantendo l'efficienza di spesa dei Programmi a discapito dell'efficacia e dell'opportunità che gli interventi proponevano.

In assenza di una strategia nazionale chiara e condivisa con le Regioni, di un'azione coordinata e di indirizzo nazionale sullo sviluppo del settore e delle filiere forestali, nonché di un intervento volto a migliorare, e in molti casi a creare, l'assistenza e il supporto tecnico ai potenziali beneficiari, pubblici e privati, delle misure forestali, assisteremo nuovamente ad un progressivo svuotamento finanziario delle misure e degli interventi forestali a favore di altre misure previsti dai Psr con maggiore capacità di spesa. E perderemo così la terza, se non quarta, opportunità per rilanciare e/o rivitalizzare il settore forestale, strumento operativo riconosciuto ed enfatizzato nel suo ruolo e funzioni da qualsiasi documento di programmazione e pianificazione, locale, regionale, nazionale e comunitario.

Nella discussione che si sta aprendo sul futuro della Pac, e considerando il contesto nazionale e regionale, ritengo difficile che l'Italia possa portare una posizione forestale e far valere, in questa situazione, delle proprie esigenze e necessità sulla materia forestale. Sicuramente per il ruolo che sempre di più viene dato alla gestione e ai prodotti forestali (European Commission, 2013), sarebbe opportuno in primo luogo rivalutare la posizione dei prodotti forestali nell'ambito dell'allegato al Trattato, e in secondo luogo considerare nelle prossime politiche comunitarie la specifica valenza ecologica, sociale ed economica del bacino del Mediterraneo e quindi anche del suo patrimonio forestale.

In particolare la fornitura di beni e servizi pubblici collegata allo svolgimento di attività silvicole tradizionali e sostenibili, consente di valorizzare ulteriormente le foreste in considerazione delle esternalità che esse sono potenzialmente in grado di generare. Si pensi, ad esempio, alla funzione paesaggistica o alle funzioni di conservazione della biodiversità e di regolazione del ciclo dell'acqua che possono derivare da una corretta gestione dei boschi. Senza dimenticare tutte le altre importanti categorie di azioni, racchiuse nel concetto di "multifunzionalità" forestale, come le funzioni turistico ricreative, educative e di diversificazione economica connessa, ad esempio, ai prodotti non legnosi della foresta (piccoli frutti, tartufi, funghi, sughero, ecc.). Il pieno riconoscimento di questo importante ruolo multifunzionale richiede, però, di porre particolare attenzione alla diversità di condizioni ecologiche e socioeconomiche che contraddistinguono le aree forestali europee (Romano, 2016).

Dalla Scandinavia al Mediterraneo, dal centro Europa alle regioni più orientali, infatti, le foreste presentano profonde differenze di cui si dovrà tenere conto per fare in modo che le priorità comunitarie di sviluppo rurale vengano colte pienamente anche attraverso le azioni di carattere forestale evitando quindi l'omologazione degli interventi su tutto il territorio del vecchio continente. Si pensi, ad esempio, alla forte frammentazione e polverizzazione della proprietà forestale che contraddistingue l'Italia rispetto ai Paesi del Nord Europa, cosa che rende più difficoltosa l'implementazione di strategie che, invece, potrebbero fare tesoro delle economie di scala generate da fenomeni associativi e di aggregazione. Oppure si pensi ancora al livello di antropizzazione che storicamente contraddistingue i boschi italiani rispetto alle grandi foreste del centro Europa. Moltissimi *Habitat* forestali della nostra penisola, infatti, sono storicamente e tradizionalmente gestiti dall'uomo, dal cui operato in molti casi dipendono le loro caratteristiche ecologiche e che oggi ricadono quasi ovunque all'interno di aree protette e Natura 2000. Alla luce di queste diversità appare chiaro per esempio come l'applicazione di principi di conservazione degli *Habitat* forestali basati sulla marginalizzazione delle attività umane potrebbe rappresentare una forzatura all'interno dei confini dell'Ue.

Lo stesso vale per i principi di scelta dei beneficiari delle misure forestali. Mentre nelle aree continentali d'Europa il gestore forestale è generalmente considerato agricoltore e quindi ammesso a pieno titolo a beneficiare del sostegno Feasr, nelle aree mediterranee (e in Italia specialmente), il gestore forestale è generalmente rappresentato dal proprietario del bosco o da imprese boschive specializzate, soggetti normalmente considerati non agricoltori e quindi più marginalmente coinvolti nella programmazione dello sviluppo rurale. Questo aspetto gioca un ruolo fondamentale nell'efficace implementazione dei Psr dato che ostacola ulteriormente le capacità di spesa delle misure forestali.

Riferimenti bibliografici

- AA.VV (2008), *Programma Quadro per il Settore Forestale*, Mipaaf, Mattm, Cfs, Inea, Ismea, approvato in Conferenza Stato-Regioni il 18-12-2008. Roma
- A.VV (2015), *Quadro Nazionale delle Misure Forestali nello Sviluppo Rurale 2014-2020*, Mipaaf, Crea-PB, approvato in Conferenza Stato-Regioni il 18-11-2014, Roma, [\[link\]](#)
- Cesaro L., Romano R. (2006), *Le politiche forestali, in la riforma dello sviluppo rurale: novità e opportunità*, Inea, Quaderno 1 Osservatorio Politiche strutturali, Inea, Roma, 2006
- Cesaro L., Romano R. (2008), *Politiche forestali e sviluppo rurale; situazione, prospettive e buone prassi*, (a cura), Quaderno 1 - Osservatorio Foreste Inea, Roma, 2008
- Cesaro L., Romano R., Zumpano C., (2013), *Foreste e politiche di sviluppo rurale: stato dell'arte, opportunità mancate e prospettive strategiche* (a cura), Collana Analisi e approfondimenti sul post 2013, Inea
- European Commission, 2013, *A new EU Forest Strategy: for forests and the forest-based sector*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. European Commission, Com (2013) 659 def., Bruxelles, p. 17 [\[pdf\]](#)
- Marandola D., Romano R., Cesaro C. (2012), *Le foreste nelle politiche di sviluppo rurale: evoluzione e prospettive post 2013*, in *Foreste e Sviluppo Rurale, Rete Rurale Magazine*, Numero 3 - marzo 2012, (a cura) Verrascina M. e Romano R., pp. 14-17
- Romano R., Cilli S. (2009), *impatto delle misure forestali nello sviluppo rurale 2007-2013*, *Impatto delle misure forestali nello sviluppo rurale 2007-2013*. In: Atti del Terzo Congresso Nazionale di Selvicoltura, Taormina (ME), 16-19 ottobre 2008. Accademia Italiana di Scienze Forestali, p. 1141-1148
- Romano R. (2016), *Misure forestali, avanti in ordine sparso*, PianetaPSR, numero 53 - maggio 2016, [\[link\]](#)

Siti di riferimento

- Unione Europea: [\[link\]](#)
- Rete rurale nazionale: [\[link\]](#)

-
1. Con il pretesto del basso livello di adesione riscontrato nella precedente programmazione, la misura riguardante l'associazionismo forestale viene cancellata, nonostante da più parti venga riconosciuta la sua importanza per lo sviluppo del settore forestale, soprattutto nei paesi mediterranei.
 2. Quadro definito solamente nel 2010 con l'emanazione del decreto ministeriale "Criteri minimi nazionali concernenti le buone pratiche forestali ai fini dell'applicazione della misura pagamenti silvoambientali" (gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 74 del 30 marzo 2010 - 10A03605).
 3. Quadro definito solamente nel 2010 con l'emanazione del decreto ministeriale "Criteri minimi nazionali concernenti le buone pratiche forestali ai fini dell'applicazione della misura pagamenti silvoambientali" (gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 74 del 30 marzo 2010 - 10A03605).

L'efficacia e l'innovazione della Rete Rurale Nazionale

Milena Verrascina ^a, Francesca Angori ^b

^a CREA - Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria

^b Lattanzio Advisory Public Sector

Abstract

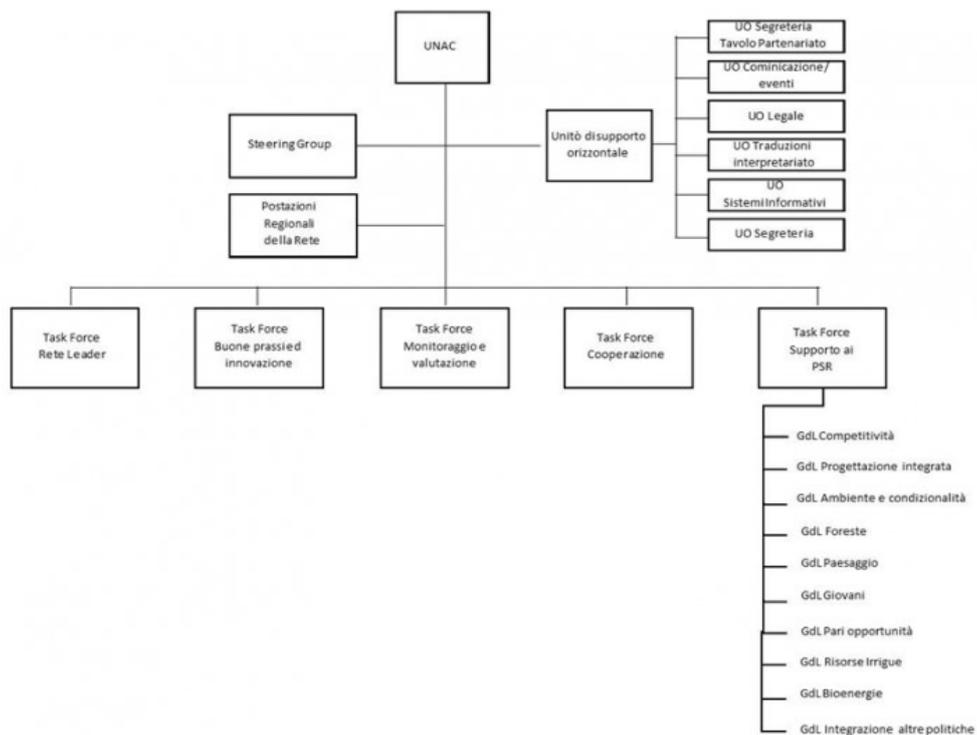
Il Programma Rete Rurale Nazionale ha rappresentato una delle maggiori novità del periodo di programmazione 2007-13. L'articolo propone un'analisi del contesto nel quale il programma ha operato, le azioni che ha realizzato, gli obiettivi che ha raggiunto. Ne risulta evidente la portata innovativa e l'efficacia, pur presentando criticità che aprono a spazi di miglioramento nella programmazione in corso.

Introduzione

Tra le novità della programmazione dello sviluppo rurale per il periodo 2007-2013 viene proposta l'istituzione della Rete Rurale Nazionale¹. Si tratta di una novità sebbene lo strumento Rete non sia proprio sconosciuto per chi opera in questi ambiti: l'esperienza Leader, infatti, operativa nel corso delle programmazioni precedenti, aveva sperimentato questo strumento che, in una azione di *mainstreaming*, viene ampliato all'intero campo di intervento delle politiche di sviluppo rurale. Leader aveva ravvisato nello strumento Rete l'opportunità di condividere conoscenze, metodi, prassi e soluzioni, spingendo i territori a rompere il loro isolamento, entrando in contatto con realtà affini, che affrontano le stesse problematiche e individuano strategie di sviluppo partendo da situazioni paragonabili. Uno strumento che, secondo le diverse valutazioni Leader, era riuscito nell'intento di mettere in relazione comunità rurali marginali. La Rete viene dunque traslata alla più ampia programmazione dello sviluppo rurale con l'intento di rompere l'isolamento e la frammentazione delle aree rurali. Il fine è quello di interconnettere realtà sparse sul territorio nazionale, di avvicinare soggetti differenti - pubblici e privati - che operano in ambito rurale, di informare, di ridurre le distanze e la perifericità attraverso azioni capaci di collegare, trovando soluzioni operative e promuovendo strumenti e metodi, soggetti e amministrazioni locali che operano in ambienti rurali. In un contesto come quello italiano, a forte regionalizzazione, la scelta di definizione di una Rete Rurale Nazionale risponde anche ad un obiettivo di costruzione di un sistema rurale nazionale: la Rete, in questo senso è uno strumento apprezzabile in quanto capace di facilitare il confronto tra attori istituzionali, economici e sociali a più livelli, favorendo, sotto il profilo del metodo e dell'operatività, l'implementazione dei Programmi di Sviluppo Rurale, e una gestione più efficiente ed efficace della Politica stessa (condividendo buone pratiche, esperienze, soluzioni operative, competenze).

La Rete Rurale Nazionale all'interno della programmazione dello sviluppo rurale ha il compito, come recita il regolamento 1698/2005, di "identificare e analizzare buone pratiche trasferibili; organizzare scambi di esperienze e competenze; preparare programmi di formazione per i nuovi Gruppi di Azione Locale; fornire assistenza tecnica per la cooperazione interterritoriale e transnazionale". Il funzionamento della Rete, come da indicazione comunitaria, viene ricompreso nel 4% della quota Feasr nazionale e, in Italia, il finanziamento viene garantito grazie a un accantonamento di risorse che ciascuna Regione dispone per tale finalità. Complessivamente viene destinato alla Rete un finanziamento di 82,91 Milioni di euro di risorse pubbliche, di cui 41,45 di risorse Feasr per l'intero periodo. Il programma Rete è in capo al Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali che lo affida a tre enti con competenze in ambito rurale, Ismea, Inea e Sin. La Rete Rurale Nazionale lavora in connessione e coordinamento con la Rete Europea per lo sviluppo rurale (Enrd) che ha la funzione di collegare tra loro le reti, organizzazioni e amministrazioni nazionali operanti nel campo dello sviluppo rurale.

Figura 1 - Il sistema Rete Rurale Nazionale



Fonte: Mipaaf

Il Regolamento citato prevede dunque finalità, attività, funzioni, dotazioni finanziarie², per creare un sistema di Reti che, agendo a vari livelli, assicurino, come già esplicitato, il principio delle interconnessioni informative tra soggetti che si occupano di sviluppo rurale.

Inizialmente accolta tiepidamente, con un discreto scetticismo, in alcuni casi anche palesemente osteggiata dalle Regioni, in diversi casi ancorate su posizioni di difesa dell'autonomia decisionale e operativa, la Rete è diventata un utile strumento, riconosciuto e concretamente impiegato dagli operatori di sviluppo rurale, *in primis* quelli "istituzionali", accreditandosi sul campo, all'inizio non senza difficoltà (soprattutto con riferimento alle istanze di alcune categorie di utenti, come per esempio le Associazioni di Categoria agricole). Nel corso della programmazione, mettendo in gioco competenze specifiche, e anche grazie ad una ristrutturazione organizzativa³, il Programma è riuscito a cogliere e interpretare molte delle istanze provenienti dagli *stakeholder*. A riprova del successo conseguito, la nuova programmazione dello Sviluppo rurale 2014-2020 ha riproposto la Rete⁴, strumento condiviso dal Partenariato che ha partecipato attivamente all'analisi dei fabbisogni preliminari alla definizione del nuovo programma. Questo "cambio di passo" tra le due programmazioni è, di fatto, il segno evidente di apprezzamento e di comprensione dei vantaggi che una attività di *networking* ha avuto sull'attuazione dell'intera programmazione dei Psr. Lo strumento Rete ha avuto un vero processo di accreditamento, anche a livello europeo; ne è riprova il fatto che, mentre nella programmazione 2007-2013 il dettato regolamentare attribuiva arbitrarietà agli Stati Membri nel finanziare o meno una Rete, nel Regolamento in vigore, cambia la sostanza dei termini, prevedendo che "ogni Stato membro istituisce una Rete rurale nazionale che riunisce le organizzazioni e amministrazioni impegnate nello sviluppo rurale" compreso il partenariato e la *governance* organizzata a più livelli⁵.

Alla Rete Rurale Nazionale vengono attribuite, nell'attuale periodo di programmazione, finalità più incisive e di maggior rilievo, riconoscendone un ruolo dinamico, capace di incidere sull'attuazione della politica stessa. Si attribuisce l'obiettivo di: "stimolare la partecipazione dei portatori di interesse all'attuazione dello sviluppo rurale; migliorare la qualità dell'attuazione dei programmi di sviluppo rurale; informare il pubblico e i potenziali beneficiari sulla politica di sviluppo rurale e su eventuali possibilità di finanziamento; promuovere l'innovazione nel settore agricolo, nella produzione alimentare, nella silvicoltura e nelle zone rurali". E' evidente dunque il salto di livello che compie lo strumento Rete già nelle prescrizioni regolamentari, con il riconoscimento esplicito di una funzione di strumento che agevola la circolazione di informazioni, i flussi di informazione, la comunicazione diretta anche al pubblico e ai soggetti "potenzialmente beneficiari", che facilita la diffusione delle innovazioni. La Rete è dunque concepita come strumento di scambio e crescita oltre che strumento di connessione tra attori di Sviluppo rurale. Uno spazio pubblico e referenziato dove si alimenta la costruzione della politica nazionale di sviluppo rurale; un luogo di confronto tra diverse categorie di attori, che collega sfere di competenza politico-istituzionali e tecnico scientifiche a livello nazionale e territoriale; uno spazio in cui mettere in evidenza e contribuire a produrre e diffondere innovazione (Zumpano, 2009). Su quest'ultimo tema, a riprova della "bontà" riconosciuta allo strumento Rete, la nuova programmazione, oltre alla Rete Europea di Sviluppo Rurale e alla Rete Rurale Nazionale, istituisce la Rete del Partenariato Europeo per l'Innovazione⁶ con il compito di supportare i Pei e dunque mettere in rete Gruppi Operativi, servizi di consulenza e ricercatori. L'innovazione rappresenta uno degli obiettivi trasversali perseguiti dall'intervento di tutti i fondi Sie, Feasr compreso, *keyword* capace di avvicinare, almeno negli intenti del legislatore, agli obiettivi della Strategia Eu2020 e prima priorità tra le sei previste dal regolamento europeo per lo sviluppo rurale "promuovere il trasferimento di conoscenze ed innovazione nel settore agricolo e

forestale nelle zone rurali". Anche in questo caso, dunque, lo strumento Rete è considerato funzionale al trasferimento e alla diffusione dell'innovazione, mezzo in definitiva per conseguire gli obiettivi strategici di politica di sviluppo.

Si tratta di obiettivi ambiziosi, difficilmente misurabili e quantificabili nel breve periodo, che vanno al di là della mera funzione di supporto che rappresenta l'obiettivo più immediato e verificabile della Rete, come messo in evidenza anche dalle differenti valutazioni⁷. Ma il vero valore aggiunto della Rete, la linea distintiva più marcata rispetto alla mera Assistenza Tecnica, sta proprio nell'ambizione di essere spazio di sperimentazione, confronto, costruzione, un laboratorio di innovazione di metodi, strumenti, prassi che consentono al contesto rurale di realizzare salti di qualità.

L'azione della Rete, strumento di supporto alla Politica di Sviluppo rurale: alcuni elementi valutativi

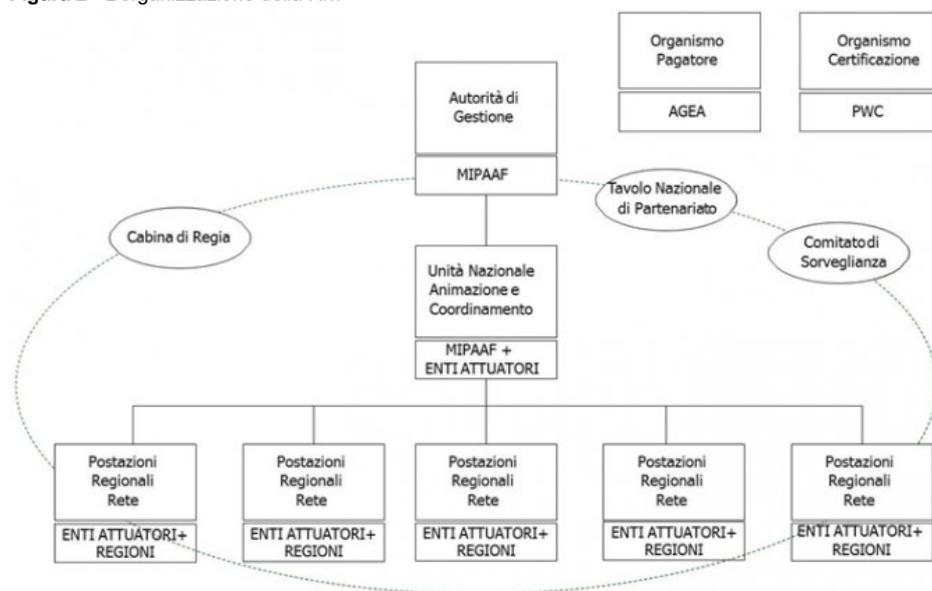
La definizione "Rete Rurale Nazionale, Rete di Reti nel *network* europeo per lo Sviluppo rurale⁸" qualifica in maniera chiara non solo la ragion d'essere dello strumento-rete ma anche la strategia sottesa all'elaborazione di un nuovo modello di sviluppo rurale più integrato, partecipativo e in costante evoluzione. L'istituzione della Rrn, nel 2007-2013, come anticipato, risponde all'esigenza di creare partecipazione, promuovere la conoscenza, sul territorio nazionale e non solo, e potenziare gli interventi co-finanziati dall'Unione Europea attraverso i 21 Programmi di Sviluppo Regionali (Psr). La Rete⁹ si pone come veicolo di conoscenze condivise e come luogo di convergenza tra le numerose realtà esistenti. Asseconda inoltre esigenze proprie che si autodeterminano a livello locale, ovvero un generalizzato maggiore protagonismo dei territori rurali, in parte stimolato dai metodi partecipati, progressivamente indotti dal nuovo approccio allo sviluppo, con un evidente imprinting dato da Leader (Zumpano, 2004).

Nell'inquadrare la Rete come supporto alla Politica di sviluppo rurale si deve far riferimento ad un contesto articolato, caratterizzato da un Programma particolare, gestito dal Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali ma finanziato con risorse che, come già detto, sono di titolarità delle Regioni e Province Autonome (PA). Una piccola, ma non irrilevante, parte di risorse proprie, destinate al Programma Rete, al fine di ottenere un vantaggio in termini di supporto e servizi. Obiettivo strategico della Rrn 2007-2013 è, quindi, quello di promuovere lo sviluppo rurale nel nostro Paese e massimizzare l'efficacia delle risorse investite nel periodo. La Rete Rurale è di conseguenza servente rispetto ai Psr e questo ha conferito grandi responsabilità al Programma che, pur avendo contato su di una dotazione finanziaria pari a meno dello 0,5% del *budget* complessivo del periodo per lo sviluppo rurale, mirava a promuovere la capacità di fare rete di tutti i soggetti coinvolti e di produrre risultati concreti e misurabili.

A livello operativo il programma è implementato attraverso la partecipazione di 4 principali soggetti attuatori e responsabili della Rrn: Mipaaf, in veste di Autorità di Gestione, Inea, Ismea e Sin. Questo aspetto costituisce un risultato rilevante della Rete, ed un elemento di crescita istituzionale di grande interesse non solo per il mondo dello sviluppo rurale, ma in generale per il sistema pubblico rispetto ai processi ed alle soluzioni di attuazione della *governance* interistituzionale¹⁰.

L'assetto organizzativo si basa sull'Unità Nazionale di Animazione e coordinamento (Unac) sotto diretto controllo del Mipaaf che partecipa direttamente alle attività, insieme al personale designato dai singoli enti attuatori. L'organizzazione complessa di inizio programmazione presenta limiti gestionali che incidono anche sull'attuazione dei primi anni di attività. Per tale ragione l'organizzazione delle strutture subisce nel 2010¹¹ un processo di semplificazione nell'assetto e nelle regole di funzionamento delle strutture organizzative al fine di ridurre la frammentazione e riaccentrando al Mipaaf le funzioni di indirizzo e controllo della Rrn.

Figura 2 - L'organizzazione della Rrn



Fonte: Mipaaf

Molti aspetti caratterizzano il Programma; due anime sulle quali la Rete è chiamata a esprimere la propria *performance*. La prima di

carattere più operativo, finalizzata a supportare il sistema attraverso la realizzazione di azioni volte a favorire l'acquisizione e il trasferimento di esperienza e conoscenza a un numero più o meno ampio di soggetti. La seconda, invece, è quella che potremmo definire di *networking*, attraverso cui stimolare il confronto e lo scambio di esperienze, con lo stimolo di "contaminarsi a vicenda" e creare un valore aggiunto alle rispettive attività (Monteleone, Zaccarini Bonelli, 2009). Le mission della Rete trovano declinazione operativa in Linee di intervento e Azioni, direttamente collegate agli obiettivi del Programma (Tabella 1).

Tabella 1 - Declinazione operativa del Programma Rete

Linee di intervento	Obiettivi	Azioni Rete
I Linea di intervento	Miglioramento della <i>Governance</i>	1.1.1 - Supporto orizzontale alle Amministrazioni impegnate nell'attuazione dei Psr
		1.1.2 - Supporto alla realizzazione del sistema nazionale di monitoraggio e di valutazione
		1.2.1 - Tavolo nazionale permanente di partenariato
		1.2.2 - Laboratori interregionali per lo sviluppo
II Linea di intervento	Rafforzamento della capacità progettuale e gestionale	2.1.1 - Preparazione di programmi di formazione destinati ai gruppi di azione locale in via di costituzione
		2.1.2 - Organizzazione di scambi di esperienze e competenze
		2.1.3 - Laboratorio di idee prototipali e di progetti integrati
		2.2.1 - Assistenza tecnica alla cooperazione interterritoriale e transnazionale
III Linea di intervento	Diffusione delle buone prassi e delle conoscenze	2.2.2 - Assistenza tecnica alla cooperazione tra istituzioni
		3.1.1 - Identificazione e analisi di buone pratiche/innovazioni trasferibili e relativa informazione
		3.1.2 - Trasferimento ed innesto in altre realtà delle buone pratiche e delle innovazioni
		3.2.1 - Supporto orientato alla promozione dei servizi a favore degli operatori rurali
IV Linea di intervento	Funzionamento	3.2.2 - Informazione sui contenuti ed i risultati della Pac e delle politiche di sviluppo rurale
		4.1.1 - Attivazione, gestione e funzionamento delle strutture della Rete
		4.1.2 - Piano di Comunicazione della Rete e pubblicità degli interventi
		4.1.3 - Sorveglianza e valutazione della Rete

Fonte: Mipaaf

Provare a dare una risposta sui risultati raggiunti rappresenta uno sforzo ambizioso non solo per la descritta complessità del sistema Rete Rurale ma anche in considerazione di almeno altri due fattori: la natura prettamente immateriale di molti interventi su cui la Rete si è espressa e la mancanza di un sistema di monitoraggio adeguatamente strutturato e soprattutto univoco per tutti gli enti attuatori e le tipologie di interventi. Tali difficoltà sono state del resto evidenziate nel Rapporto di Valutazione intermedia del Programma¹².

Panoramica degli effetti: la vision valutativa

Nell'ottica della centralità del ruolo della Rrn a supporto dei Psr e della politica di sviluppo rurale in Italia nel periodo 2007-2013, nell'approccio alla redazione del presente contributo si cerca di capire quanto e come sia stata efficace l'azione del Programma, attraverso l'analisi di alcuni casi esemplificativi. Si è consapevoli che questo orientamento potrà non essere esaustivo, in particolare con riferimento agli impatti ottenuti che dispiegheranno i loro effetti negli anni a venire, ma si ritiene sia comunque utile rispetto ad alcuni temi rilevanti, collegati alle due anime del Programma. Nel valutare l'attuazione della Rete è importante tenere sotto osservazione sia gli esiti diretti delle azioni (risultati immediati) sia gli esiti indiretti o mediati, in un quadro più complessivo delle misure attivate dalla Rrn anche rispetto alla loro capacità di incidere sull'efficienza e sull'efficacia dei singoli Psr (risultati a lungo termine o impatti).

Dal suo avvio in poi la Rete Rurale Nazionale ha sperimentato un modello di *governance* costruito intorno ad un *network* di competenze e conoscenze in materia di sviluppo rurale. La principale forza della Rete è stata il suo stesso capitale sociale. L'esperienza di gestione del Programma, con gli esiti della valutazione *on-going*, mettono in luce alcuni punti di evoluzione. Su alcuni di questi la Rete ha già avviato un percorso di adeguamento, come ad esempio il caso delle schede di monitoraggio fisico del Programma per la pianificazione e monitoraggio degli interventi, nell'ambito del nuovo Programma 2014-2020. Su altri, come la necessità di accrescere la collaborazione attiva tra utenti e Rrn (per esempio sull'implementazione dei prodotti), manifestata dagli utenti della Rete Rurale Nazionale coinvolti nelle attività di rilevazione della valutazione, la sfida è aperta per il futuro.

La Rete Rurale nella programmazione 2007-2013 ha rappresentato, in effetti, uno snodo cruciale per le politiche di sviluppo rurale. A distanza di oltre un anno dalla sua conclusione si possono tracciare i primi bilanci delle azioni messe in campo - in termini di efficacia -, ma anche trarre lezioni di esperienza propedeutiche allo sviluppo delle prossime azioni all'interno del nuovo programma di Rete Rurale

Nazionale, da poco avviato.

Il principale *feedback* che restituiscono gli utenti coinvolti nelle indagini valutative è la capacità della Rete Rurale di supportare efficacemente gli attori dello sviluppo rurale¹³ in particolare con riferimento al miglioramento della programmazione e performance dei Programmi di Sviluppo Rurale.

In generale, la Rete è riuscita a consolidare l'apprezzamento dei propri utenti *target*, soprattutto grazie ad alcune tipologie di strumenti, quali, in particolare, quelli documentali (comprese linee guida, studi, rapporti, materiali di supporto). Tra i prodotti della Rete, gli strumenti di comunicazione e, in particolare, il sito web della Rrn, vengono identificati dagli utenti quale elemento di forza del programma da mantenere e potenziare nel futuro¹⁴.

Allo stesso modo, e con un'ottica orientata al futuro, emerge un fabbisogno, e quindi una necessità di miglioramento, in termini di prodotti di particolare interesse da parte delle AdG dei Psr: i *Focus Group*, le *study visit* e, più in generale, i momenti di confronto e contatto diretto. Tali strumenti hanno rappresentato iniziative molto apprezzate dagli attori rurali, che andrebbero attuate anche in futuro, e sulle quali sarebbe utile fare qualche sforzo in più in tema di coinvolgimento diretto del partenariato sulla costruzione del prodotto¹⁵.

Proprio in tema di coinvolgimento degli attori, la Rete ha contribuito alla creazione di un sistema rurale nazionale, diramando il proprio supporto sul territorio attraverso le proprie Postazioni Regionali (Prr) che hanno costituito un altro tra gli strumenti maggiormente efficaci in termini di supporto alla gestione dei Psr, con particolare riferimento ad alcuni temi specifici - come per esempio *health check*, *recovery plan* e diffusione di buone pratiche. D'altra parte, però, va segnalata l'esigenza di mantenere sempre chiaro il ruolo delle Prr e la demarcazione tra le attività di supporto della Rete e quelle delle Assistenze Tecniche regionali¹⁶, per le quali si corre, talvolta, un rischio di sovrapposizione. Il valore aggiunto delle Postazioni Regionali della Rete, nel 2007-2013, è apparso evidente nel caso di alcuni progetti di successo come Eccellenze Rurali, dove il ruolo cardine delle Prr - e distintivo rispetto alle AT regionali - si è manifestato nella loro funzione di collettore di buone pratiche del territorio. Preme sottolineare - anche nel senso di demarcazione rispetto alle Assistenze Tecniche regionali - la veste centrale delle Prr come soggetto in grado di intercettare i fabbisogni del territorio, raccogliere e trasferire le buone prassi "dalla periferia al centro". Le postazioni regionali della Rete supportano le Autorità di Gestione regionali, rappresentano la presenza territoriale della Rete ma necessitano di una migliore e più efficace organizzazione, più tematica - per esempio attraverso la costituzione di gruppi di lavoro specifici, con l'identificazione di Prr specializzate per tema -. Tale soluzione potrebbe rappresentare un ulteriore segno distintivo dell'azione delle Prr rispetto alle Assistenze regionali ed in questa direzione si muove l'organizzazione della Rete per il periodo 2014-2020.

La riflessione su cosa è stata realmente la Rete nel 2007-2013 però deve dar necessariamente conto non solo del posizionamento chiave del Programma sul nostro territorio ma anche l'attiva partecipazione al *network* europeo. A partire dal 2011, il Valutatore del Programma ha condotto una serie di interviste all'interno di un *brainstorming* al quale hanno partecipato, Commissione Europea e strutture europee dello sviluppo rurale (Rete Rurale Europea (Rre) e *Helpdesk* della valutazione, in particolare)¹⁷. La Rete italiana ne risulta caso di eccellenza, "incubatore di buone prassi". A titolo esemplificativo, durante il *brainstorming*, sono stati indicati temi o strumenti quali *Leader*, *Study Visit*, video e *e-learning*, implementati dalla Rete italiana e trasferibili in altri contesti.

In altri casi, come ad esempio il "questionario sulla valutazione dell'impatto della percezione dei giovani sulle aree rurali"¹⁸, le pratiche italiane vengono adottate dalla Rre come veri e proprio modelli da diffondere a livello europeo. Ne deriva, pertanto, un ruolo di attore chiave della Rrn a livello di trasferimento di pratiche, proposte di idee, strumenti da condividere, incubatore di prassi.

Del resto un Programma come la Rete Rurale Nazionale, per definirsi propriamente compiuto, non può prescindere da un esauriente coinvolgimento dei propri *stakeholder* e dalla creazione di reti tra di essi. L'esperienza del 2007-2013 ci consegna un portato di grande valore. Innanzitutto è necessario dotarsi di una definizione comune di ciò che significa creare rete, di una distinzione chiara tra reti formali (reti tra attori rurali) e reti informali (reti tra soggetti diversi da attore rurale), potremmo forse dire tra *network* e *networking*. Nel 2007-2013 la "capacità di fare Rete"¹⁹ è uno dei risultati cardine raggiunti ma, troppo spesso, la mancanza di codici chiari di riferimento sul tema così come di sistemi di misurazione ha generato confusione e, probabilmente, assenza di dati disponibili. Ed è chiaro come, per un programma come la Rrn, partenariato, rete, cooperazione, scambi di esperienze rappresentino fattori chiave del proprio successo.

Nonostante tali difficoltà, la Rete 2007-2013 ci fornisce un valido esempio di come, partendo dall'osservazione di casi concreti, le conoscenze, le esperienze e le informazioni si possano trasferire anche per vie "informali", improntate sulle relazioni interpersonali e basate su rapporti di fiducia e collaborazione. In tal senso, l'esercizio di analisi condotto durante il ciclo di programmazione 2007-2013, restituisce un quadro rilevante da un lato al fine di cogliere in maniera efficace i risultati "immateriali" tipicamente appartenenti ad un Programma di Rete (ad esempio la creazione delle connessioni tra i soggetti che compongono il *network*) e, dall'altro, come fonte di informazione preziosa per lo sviluppo e la valorizzazione di una serie di "indicatori di rete" (ad esempio Indicatore di risultato: Numero di reti create). La Rete rurale ha generato numerose reti (*network*) tra attori dello sviluppo rurale; solo per citarne alcune, ricordiamo la rete delle AdG (Autorità di gestione), la rete dei Gal, la rete dei valutatori dello sviluppo rurale. Allo stesso tempo, appare di tutta evidenza la capacità del Programma di contribuire alla generazione spontanea di connessioni, contatti e reti vere e proprie tra soggetti del mondo rurale, che hanno trovato occasione nelle attività della Rete per entrare in connessione. Questi rappresentano degli "effetti inattesi" in quanto, proprio per la spontaneità, non previsti né prevedibili: si pensi agli esempi di *networking* in alcuni progetti di successo come le reti degli agricoltori favorite dai progetti Nuovi Fattori di Successo, *YouRuralNet* ed Eccellenze rurali e la rete tra giovani laureati e realtà imprenditoriali nel caso del progetto E.S.E.M.P.I.²⁰. Un sistema di *networking* apprezzato anche a livello europeo, come ad esempio la nota, all'interno della relazione della Corte dei conti Europea sull'*audit* del programma Rete Rurale

Nazionale (2013), che enfatizza il ruolo della *Task force* Monitoraggio e Valutazione nella creazione di una Rete di esperti tematici e nella crescita della cultura del monitoraggio e della valutazione presso gli attuatori della politica di sviluppo rurale.

La Rete strumento di innovazione: spazio di diffusione delle conoscenze, luogo virtuale di relazione, laboratorio di sperimentazione

L'efficacia degli strumenti della Rete: la vision operativa

Obiettivo "istituzionale" della Rrn 2007-13 è stato quello di accompagnare le politiche di sviluppo rurale e, per rispondere a tale finalità, il Piano di azione ha concentrato in tre linee di intervento le attività da realizzare²¹: il miglioramento della *governance* della politica di sviluppo rurale; il rafforzamento della capacità progettuale e gestionale (multilivello); la diffusione delle buone pratiche e delle conoscenze (Tabella 1). La complessità del Programma Rete e le finalità prioritarie - collegamento tra istituzioni, supporto, costruzione di un sistema di *networking* - hanno determinato la messa in campo di diversi strumenti per l'implementazione del programma stesso. Strumenti e metodi che si sono caratterizzati per livelli più o meno elevati in termini di innovatività in relazione ai *target* a cui si rivolgeva (che, peraltro, apparivano assai meno differenziati e strutturati rispetto a quelli previsti dall'attuale Rete). Declinando gli obiettivi della Rete in termini operativi (Tabella 2) è possibile evidenziare delle macro-categorie di attività realizzate e che si riferiscono a: produzione documentale e linee guida; strumenti operativi e banche dati; convegnistica; eventi; media e comunicazioni.

Come già affermato in precedenza, risulta apprezzabile il supporto che la Rete ha offerto nel corso degli anni di attività agli *stakeholder*, affinando progressivamente tecniche di definizione dei propri Piani annuali tali da riuscire ad aderire sempre più alle esigenze del territorio²². Il programma riesce soprattutto attraverso la produzione di documenti di indirizzo e la realizzazione di eventi di carattere formativo/informativo, a raggiungere e coadiuvare non solo gli attori coinvolti nella gestione ed attuazione dei Programmi, ma anche gli altri soggetti impegnati ai vari livelli quali le Associazioni di categoria, gli enti di ricerca ed i Valutatori²³.

La tabella relativa agli *output*²⁴ restituisce il quadro quantitativo delle attività in cui la Rete è stata impegnata.

Tabella 2 - Gli *output* della Rete al 31/12/2015

Indicatore	Valore Target	Valore 2007-15	Performance (%)
1) Documenti a carattere divulgativo	156	200	128
2) Linee guida	89	66	74
3) Studio, Rapporto o altro documento	306	516	169
4) Convegno	27	45	167
5) Seminario/workshop	177	183	103
6) Incontro/Riunione di Gruppo di Lavoro	164	286	174
7) Focus group	92	73	79
8) Campagna ed attività media	68	157	231
9) Partecipazione della Rete ad eventi e fiere	60	167	278
10) Study visit, stage, scambio di esperienza, accordo - ambito nazionale	15	38	253
Study visit, stage, scambio di esperienza, accordo - ambito internazionale	95	75	79
11) Attività di supporto e consulenza - Elevata intensità	122	270	221
Attività di supporto e consulenza - Media intensità	98	148	151
Attività di supporto e consulenza - Bassa intensità	76	111	146
12) Sistema informativo e conoscitivo	64	135	211

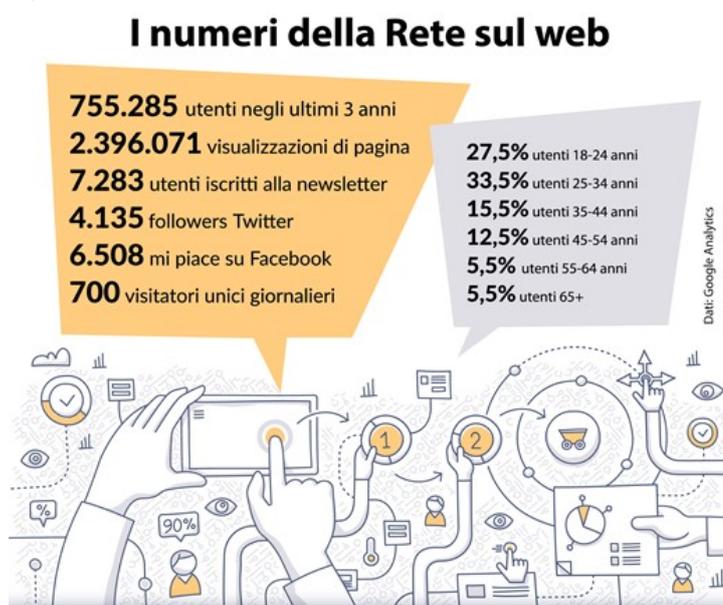
Fonte: nostre elaborazioni sulla base della Relazione Annuale di Esecuzione della Rete 2016

Si evidenzia come le *performance* sono in genere più che positive ad eccezione di tre indicatori, vale a dire linee guida, *study visit* all'estero e *focus group*, che, comunque si attestano a livelli tra il 74 e il 79%. In particolare le linee guida, che raggiungono un livello di 74% di realizzazione, sono strumenti operativi che richiedono prontezza di intervento e immediatezza nell'elaborazione essendo legate, ad esempio, all'attuazione operativa di misure specifiche. Velocità di reazione che si è scontrata talvolta con i tempi amministrativi e organizzativi delle strutture della Rete e con il coordinamento delle attività. Le *study visit* all'estero, che registrano tassi di realizzazione del 79%, hanno incontrato difficoltà organizzative legate in parte alla ricerca di esperienze di scambio rispondenti ai fabbisogni espressi dagli utenti, in parte alla mera organizzazione logistica, spesso soggetta a regole amministrativo-burocratiche che ne hanno di fatto limitato la portata. Da ultimo i *focus group*, modalità di lavoro innovative, molto apprezzate dagli utenti in quanto utili e proficue, che sono state utilizzate dalle *Task Force* in maniera parziale, probabilmente per un *gap* di conoscenze e competenze. Negli orientamenti della nuova Rete 2014-20 si definisce il *Focus group* una prassi da implementare nella nuova fase di programmazione.

Se nella realizzazione di strumenti documentali, eventi e convegnistica la Rete ha utilizzato prevalentemente un approccio di tipo tradizionale, prevedendo la redazione di documenti di supporto e approfondimento, momenti di scambio e confronto classici o comunque già sperimentati (compresi programma *Twinning* di affiancamento e trasferimento di conoscenze), la maggiore portata in termini di innovatività ha riguardato l'ambito media e comunicazione, con la proposizione di nuove modalità di coinvolgimento degli attori della Rete, nuove modalità di trasferimento della conoscenza, nuovi strumenti operativi, in linea anche con le evoluzioni della società globalizzata e con le possibilità offerte dalle nuove tecnologie informatiche. La Rete è intervenuta su un mondo agricolo e rurale, per definizione un po' statico e cristallizzato, non sempre molto incline ad accogliere innovazioni. I risultati non erano dunque così scontati e hanno evidenziato non solo una partecipazione considerevole ma anche apprezzamento e riscontri positivi sulla gran parte delle azioni proposte²⁵.

Tra gli strumenti di diffusione delle informazioni di conoscenze la Rete ricorre ai *Social network*: una pagina *Facebook* (con oltre 6000 contatti giornalieri), un account *Twitter* (@reterurale) con oltre 4000 *followers*²⁶ su cui si veicolano contenuti, *news*, eventi, attività svolte a livello regionale inerenti lo sviluppo rurale e di rilevanza per i programmi di sviluppo rurale. I *Social media* viaggiano in parallelo rispetto al Portale della Rete, trasposizione in chiave comunicativa degli obiettivi, delle azioni e dei temi su cui si concentra la politica di sviluppo rurale, e che ne condensa la *mission* (informare, sensibilizzare, comunicare, favorire la partecipazione). Si tratta di un portale "repository", con oltre 16.000 pagine, in cui è possibile rintracciare anche lo "storico" della Rete, ovvero informazioni, contenuti e progetti realizzati sin dalle sue fasi di avvio. L'attuale portale rappresenta una evoluzione di quello nato nella programmazione 2007-2013 e che ha registrato, e continua a registrare un crescendo di visualizzazioni²⁷. Se si guarda alla composizione geografica dell'utenza è evidente come la Rete sia ramificata (e dunque partecipata) su tutto il livello nazionale e dunque riesca a parlare e a connettere gli attori e gli *stakeholder* che operano a più livelli territoriali. Percentuali molto alte di utilizzo degli strumenti proposti dalla Rete sul *web* riguardano, come c'è da aspettarsi, i *target* più giovani che risultano maggiormente alfabetizzati ma anche motivati nella ricerca di informazioni e nella partecipazione attiva al *network*.

Figura 3 - La Rete sul web



Fonte: Google Analytics

La messa in campo di strumenti innovativi, "nuovi" per il mondo rurale, è uno degli aspetti positivi evidenziati anche dal valutatore della Rete. *YouRuralNet*²⁸, ne è un esempio concreto. La "Rete dei giovani agricoltori" è una *web community* promossa dalla Rete Rurale Nazionale, uno spazio virtuale a cui partecipano giovani imprenditori agricoli, in cui scambiare esperienze, buone prassi, conoscenze, ma anche condividere esperienze, idee e progetti, innovazioni. Una Rete nella Rete. *YouRuralNet* rappresenta inoltre una "nuova" modalità di coinvolgimento degli *stakeholder* - giovani imprenditori - che, su base volontaria, mettono a disposizione della "comunità di pratica" il patrimonio di conoscenze, esperienze e competenze.

La Campagna di comunicazione Ruraland²⁹ ha facilitato la connessione tra il mondo rurale e il sistema di istruzione nazionale, proponendo tematiche, contenuti e approcci innovativi per la scuola e per l'Università. Biodiversità, Acqua, Energie e Clima, le quattro sfide della Politica di Sviluppo rurale, hanno infatti rappresentato gli assi portanti di Ruraland che ha sperimentato e proposto alle scuole, oltre ai contenuti specifici, lezioni interattive e partecipate, piattaforme digitali, lezioni sul campo. Un *format* "sperimentale" che, nel corso della programmazione attuale le Regioni stanno testando a livello locale, sensibilizzando studenti e potenziali imprenditori sui temi della sostenibilità.

Ulteriore strumento di trasferimento di conoscenza, capace di favorire il coinvolgimento degli attori rurali, è stato Pianeta Psr, *newsletter* della Rete, con un indirizzario, costruito su base volontaria, che raggiunge oltre 7.000 utenti e che rappresenta un utile sistema di aggiornamento su disposizioni normative e regolamentari, attualità, eventi e nuovi temi. Alla *newsletter*, che ha cadenza mensile, è stato affiancato uno strumento di approfondimento tematico, Rrn Magazine, che propone una trattazione a tutto tondo di un tema di interesse della Politica di sviluppo rurale. Gli *stakeholder* della Rete, dalle istituzioni locali alle Organizzazioni professionali Agricole - partecipano attivamente alla progettazione e alla redazione di entrambi gli strumenti informativi integrati (Pianeta Psr e Rrn Magazine), proponendo temi, articoli, visioni, il tutto per contribuire al dibattito su temi specifici di interesse per il mondo rurale, stimolando appunto confronto e partecipazione.

Eccellenze rurali rappresenta un esempio aggiuntivo che conclude questa breve e non esaustiva descrizione di strumenti proposti dalla Rete per rispondere all'obiettivo di trasferire conoscenza e diffondere informazioni sullo sviluppo rurale e caratterizzati da diversi gradi di innovatività. Il progetto ha, infatti, analizzato, descritto e comunicato la progettualità operativa della Politica di sviluppo rurale, in una logica di *accountability*³⁰, essenziale per dimostrare trasparenza nell'utilizzo di risorse pubbliche. Eccellenze rurali ha

documentato i progetti aziendali e territoriali che hanno beneficiato del sostegno finanziario dei Psr dando voce ai protagonisti, imprenditori e soggetti locali, facendo emergere il miglioramento delle *performance* aziendali e territoriali determinato dal sostegno pubblico. Il sistema di comunicazione, in questo caso, ha previsto pagine tematiche sul portale e brevi video, realizzati con la tecnica dello *storytelling* direttamente dai protagonisti delle azioni di sviluppo, trasferendo, oltre alle informazioni e alle conoscenze, il lato "emotivo e appassionato" delle esperienze realizzate.

Considerazioni conclusive: lezioni dell'esperienza 2007-2013 e sguardo al futuro

La Rete rappresenta oggi uno strumento operativo consolidato, fortemente voluto dalle Regioni (che possiamo definire gli enti finanziatori) che ne hanno compreso l'utilità, la necessità ma anche le potenzialità e l'efficacia. La Rete, come già anticipato, rappresenta un valore aggiunto chiaro ed evidente in un paese in cui, la regionalizzazione dei Psr, comporta, di fatto, una segmentazione di conoscenze, attività, prassi, che possono trovare in uno strumento di *Network* il sistema giusto per accrescere la conoscenza e lo scambio.

Dal punto di vista strettamente valutativo si può senz'altro affermare che il Programma Rete Rurale Nazionale è riuscito a supportare efficacemente gli attori del sistema rurale nazionale. Nel corso degli anni, dal 2011 al 2015, un risultato sensibilmente migliore si è man mano prodotto in merito agli utenti del partenariato diversi dalle Autorità di Gestione dei Psr, a testimonianza del valore aggiunto fornito dalla Rrn alla creazione di un sistema rurale nazionale, ovvero di una capacità accresciuta di raggiungere gli attori territoriali. Si rammenta a tal proposito l'ottima *performance* del valore dell'indicatore "% attori raggiunti dal supporto orizzontale della Rrn"³¹ (67%) se rapportato al valore-obiettivo (65%)³² e soprattutto se messo in relazione con alcune categorie di *stakeholder* (per esempio Associazioni agricole), mostratesi particolarmente critiche nell'avvio di programmazione. L'obiettivo della Rete, riguardante il supporto al miglioramento della *governance* e della *performance* dei Psr, dunque, è ampiamente raggiunto nel 2007-2013, grazie al lavoro delle strutture del Programma tanto a livello centrale che territoriale (Prr). Su tutti i temi di cui si occupa la Rete (dall'ambiente alla valutazione, dal Leader ai Giovani, dalla progettazione integrata alla competitività solo per citare alcuni esempi) lo sforzo prodotto è stato globalmente riconosciuto ed apprezzato dagli utenti del Programma, certamente con tempistiche e gradi differenti. Alcuni strumenti sono risultati di estremo successo, come i documenti specialistici e le azioni di comunicazione, fra tutte, il portale istituzionale del programma, vera cassa di risonanza in tema di sviluppo rurale in Italia.

L'esercizio di analisi condotto durante il ciclo di programmazione 2007-2013 restituisce comunque un patrimonio informativo rilevante come fonte preziosa per lo sviluppo e la valorizzazione di una serie di "indicatori di rete"; ma, al contempo, restituisce preziose indicazioni per cogliere i risultati "immateriali". Se lo sguardo si pone al di là degli indicatori e si sofferma sulla dimensione operativa, si individuano infatti le esternalità positive che, immateriali per definizione, non riescono a trovare una collocazione nei *range* di un indicatore numerico. Il riferimento diretto è infatti all'innovazione che il Sistema Rete ha apportato al mondo rurale. Innovazione che ha determinato l'avvio, la sperimentazione, la conoscenza delle prassi amministrative che, nel contesto dello sviluppo rurale, non erano state utilizzate se non nel programma Leader. Confronti, discussioni sistematiche, proposizione di nuovi temi e contenuti, risoluzione comune di problematiche, trasferimento di prassi organizzative e gestionali utilizzate a livello locale, ampliamento del *know how* e delle opportunità di informazione su tematiche connesse allo sviluppo rurale sono stati i risultati "immateriali" della Rete. Con questa accezione ampia, si evidenziano risultanze "tangibili" ed oggettive che consentono di dare una "stima" positiva delle dinamiche innescate dalla Rete e del valore aggiunto che ha creato nella costruzione di un sistema rurale nazionale. La connessione di livelli di *governance*, sistemi territoriali, attori e operatori del mondo agricolo e dei contesti rurali ha permesso ai fabbisogni locali di emergere e di confrontarsi con altre realtà, trovando stimoli, soluzioni appropriate e con una *vision* più ampia, permettendo al livello locale di confrontarsi in maniera più incisiva e costante con il livello centrale. Lo strumento Rete ha portato a conoscenza del mondo rurale contesti sovranazionali, esperienze sperimentate in altri luoghi caratterizzati da *trend* ed esigenze assimilabili, facilitandone anche la replicabilità e generando effetti emulativi. Gli *stakeholder* coinvolti in molti casi sono stati soggetti sempre più attivi e propositivi nel corso dell'evoluzione del Programma, stabilendo nel tempo una relazione orizzontale all'interno della Rete, con il risultato finale di dare centralità a tematiche nuove, in una logica di *bottom up* e di ascolto dei fabbisogni territoriali o settoriali. Si pensi ad esempio al caso del *network* sul tema dell'Agricoltura Sociale: la Rete ha creato le condizioni per l'aggregazione di soggetti, favorendo la coagulazione di specifici interessi, su temi di stretta attualità, ampliando l'eco di istanze aziendali, sociali e territoriali, che ha contribuito anche al dibattito politico e legislativo sul tema³³. In questo, come già affermato, uno dei risultati della Rete Rurale Nazionale è stata la capacità di "generare Reti", di trasferire conoscenze, esperienze, informazioni anche per vie "informali", improntate sulle relazioni interpersonali, tra pari, fondate sulla collaborazione, creando connessioni solide tra i soggetti che compongono il *network*.

La Rete ha risposto dunque ai suoi obiettivi e ha avuto una funzione sia di sintesi (considerando la regionalizzazione della politica rurale in Italia) che di laboratorio, dove sono state sperimentate nuove modalità di *governance* e di relazioni tra componenti istituzionali, economiche e sociali.

Il confronto è aperto per il futuro: la necessità di definire attività ed obiettivi in tema di creazione di reti, di adottare definizioni comuni nonché di mettere in campo meccanismi idonei alla misurazione delle reti create, attraverso per esempio utili sistemi di monitoraggio fisico; l'opportunità di riflettere ancora sul ruolo ed i meccanismi di funzionamento delle sedi di confronto partenariale, primo fra tutti il Comitato di Sorveglianza ma anche gli altri Tavoli (come per esempio nel 2007-2013 il Tavolo di partenariato); l'opportunità di perfezionare ulteriormente strumenti utili ed innovativi, già dimostratesi tali nella passata programmazione, e di implementarne di nuovi, atti ad interpretare correttamente la logica di intervento ed i fabbisogni sottesi al Programma 2014-2020, su cui la sfida è

appena iniziata. A tal proposito, da una prima lettura del nuovo programma della Rete 2014-20, appare evidente un affinamento del quadro logico di intervento e del collegamento tra obiettivi, azioni e *target*. La nuova Rete si pone degli obiettivi più specifici rispetto alla passata programmazione e appare più *customer tailored*, con azioni e strumenti più mirati rispetto alle esigenze tecniche, istituzionali, operative o comunicative dei diversi *target* di riferimento (Istituzioni, Beneficiari, Organizzazioni Professionali Agricole, Associazioni ambientaliste e del terzo settore, grande pubblico). La costruzione di Tavoli specifici, legati a ciascuna delle priorità, è un ulteriore elemento nella direzione di una maggiore finalizzazione delle azioni della Rete, una apertura maggiore all'ascolto delle istanze specifiche del Partenariato. La definizione di Scede progettuali condivise e partecipate dal Partenariato e che compongono i piani biennali sono un ulteriore tentativo di indirizzare verso azioni "su misura", in grado di rispondere meglio alle istanze che provengono dagli attori rappresentati nel Partenariato.

Del resto la costruzione del Programma appare più snella anche grazie al percorso di perfezionamento della struttura organizzativa e di coordinamento della Rete che nel 2007-2013 ha visto una progressiva riduzione delle strutture operative centrali e un chiarimento in termini di ruoli e compiti così come un maggiore protagonismo delle Postazioni regionali.

Resta, in definitiva, il deciso riconoscimento dell'efficacia del *networking* come modalità di azione di tutti i soggetti interessati dallo sviluppo rurale: facendo tesoro dell'esperienza passata, la nuova programmazione vede la riproposizione della Rete con *governance*, tematiche, forme e geometrie diverse, in linea con i nuovi obiettivi di programmazione e le nuove istanze dei territori rurali e del mondo agricolo, a sottolineare la consapevolezza dell'efficacia di uno strumento fondamentale per le nuove sfide "globali" che interessano, oggi più che mai, il settore agricolo, il territorio rurale e tutti i soggetti coinvolti nei processi di sviluppo.

Riferimenti bibliografici

- Commissione Europea (2007), Dec (CE) C 2007 n. 3824 del 13/8/2007 - *Programma per il funzionamento della Rete Rurale Nazionale 2007-13*
- Commissione Europea (2013), *Regolamento UE 1305 del 17 dicembre 2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale Feasr*
- Commissione Europea (2005), *Regolamento del Consiglio 1698/2005 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale Feasr*
- Ministero delle Politiche Agricole (2016), *Programma Rete Rurale Nazionale*
- Monteleone A., Zaccarini Bonelli C., La sfida della Rete rurale nazionale: ampliare la partecipazione e superare l'isolamento settoriale, *Agriregionieuropa*, 2009
- Valutazione intermedia del Programma Rete Rurale Nazionale 2007-2013. Ecosfera Vic srl
- Zumpano C., *La Rete nazionale per lo sviluppo rurale: opportunità e sfide in QA n. 4/2009*, Franco Angeli

Siti di riferimento

- Rete Rurale Nazionale: www.reterurale.it
- Crea: www.crea.it
- Unione Europea: www.ec.europa.eu

1. L'art.68 del Regolamento del Consiglio 1698/2005 prevede che "ogni Stato membro istituisce una Rete Rurale Nazionale che riunisce le organizzazioni e amministrazioni impegnate nello sviluppo rurale".
2. Art 66, 67, 68 del Regolamento del Consiglio 1698/2005 prevedono rispettivamente il finanziamento dell'Assistenza tecnica e nelle more di quest'ultima, l'istituzione della Rete Rurale Nazionale e la connessione con la Rete Rurale Europea.
3. Come esplicitato in seguito, nel corso della sua attività la Rete, inizialmente concepita con una struttura organizzativa piuttosto complessa, ha subito modifiche di assetto (DM 7703/2010) che sono andate nella direzione della semplificazione di funzioni e compiti. Nel corso del tempo le *Task Force* tematiche, inizialmente coordinate dall'Unac (Unità di coordinamento centrale) e indipendenti nelle loro attività, sono state progressivamente integrate e la *governance* è stata presa in capo direttamente dal Mipaaf.
4. Art. 54 del Regolamento UE 1305 del 17 dicembre 2013 (sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale Feasr).
5. Art. 5 Reg. 1303/2013 recante disposizioni comuni su Fesr, Fse, Fondo di Coesione, Feasr, Feamp.
6. Il Reg. 1305/2013 istituisce Rete Rurale Europea (art. 52), Rete Rurale Nazionale (art. 54), Rete del Partenariato Europeo per l'Innovazione (art 53).
7. Rapporto di Valutazione intermedia della Rrn 2007-13 - versione integrale - consultabile sul portale della Rete alla pagina [\[link\]](#).
8. Programma Rete Rurale Nazionale, Mipaaf, Giugno 2007.
9. La Rete ha un interessante e ricchissimo portale *web*, si veda [\[link\]](#).
10. Rapporto di valutazione intermedia, Ecosfera Vis srl, dicembre 2010.
11. Decreto Ministeriale (Mipaaf) n. 7703/2010.
12. La versione integrale del Rapporto di Valutazione intermedia della Rrn 2007-13 è consultabile sul portale della Rete alla pagina [\[link\]](#).
13. Relazione annuale di attuazione 2015, Rete Rurale Nazionale 2007-2013, Capitolo 6 "Sintesi delle attività di valutazione in itinere".
14. Si rimanda ai risultati dei questionari di valutazione proposti per verificare l'indice di gradimento da parte degli utenti della Rete - www.reterurale.it.
15. E' emerso spesso nelle indagini valutative il fabbisogno del partenariato di costruire insieme "pacchetti di attività" o momenti di confronto mirato e davvero fondati sul fabbisogno specifico.
16. Nel contesto della programmazione dello sviluppo rurale sono previsti appositi fondi, all'interno del Feasr, per l'assistenza tecnica, utili a garantire l'attuazione efficiente del programma di sviluppo rurale. I fondi rappresentano il quinto Asse dei Psr regionali.
17. Valutazione intermedia del Programma Rete Rurale Nazionale 2007-2013, Ecosfera Vic srl.
18. [\[link\]](#).
19. Relazione annuale di attuazione 2015, Rete Rurale Nazionale 2007-2013, Mipaaf, 2016.
20. La descrizione di tali iniziative è consultabile all'interno del portale della Rete Rurale Nazionale all'indirizzo www.reterurale.it.
21. Per completezza di informazione si specifica che il Ministero delle Politiche Agricole per l'attuazione del Programma Rete Rurale Nazionale 2007-13 ha stipulato degli accordi di cooperazione con Ismea, Inea e Sin; ciascuno degli enti ha proposto un programma di attività in linea con le proprie competenze

istituzionali ed le diverse expertise disponibili: Il Piano di Azione della Rete si compone delle attività da questi programmate.

Si veda "Programma Rete 2014-20" nel capitolo dedicato alle Esperienze delle Rete 2007-13 - documento consultabile sul portale, alla pagina [\[link\]](#).

Ibidem.

Gli indicatori così come i valori *target* degli *output* sono stati definiti dall'Autorità di Gestione del programma nel corso del 2012 e approvati nello stesso anno dal Comitato di Sorveglianza della Rete.

Le evidenze di tali affermazioni sono presenti, in maniera già piuttosto chiara, nella Relazione di Valutazione intermedia alla quale si rimanda. Per ulteriori dettagli in merito si rinvia al documento di valutazione *ex post*, in fase di pubblicazione a cura del Ministero delle Politiche Agricole.

Fonte: Google Analytics.

Nel biennio 2015-16 l'accesso al portale e la navigazione delle pagine presenti in HP ha registrato un + 21% (fonte dei dati: *Report* della Redazione Rrn).

www.youruralnet.it.

www.ruraland4.it.

La responsabilità, da parte degli amministratori che impiegano risorse finanziarie pubbliche, di rendicontarne l'uso sia sul piano della regolarità dei conti sia su quello dell'efficacia della gestione.

L'indicatore "% attori raggiunti dal supporto orizzontale della Rrn" è volto a monitorare la capacità dell'azione del Programma di raggiungere gli utenti *target*. Esso è valorizzato distinguendo tre macro tipologie di utente: "soggetto gestore/attuatore del Psr", "altro attore rurale" (da intendersi come i membri del Tavolo di Partenariato ed altri soggetti per loro natura operanti nello Sviluppo Rurale) ed "attore non rurale" (da intendersi come i soggetti che per loro natura non operano nello Sviluppo Rurale ma che sono stati a vario titolo coinvolti nelle attività della Rrn; es. scuole)", Programma Rete Rurale Nazionale 2007-2013, Allegato "Quadro degli indicatori", 12 dicembre 2012.

Per i dettagli si rinvia alla Relazione annuale di esecuzione del Programma Rete Rurale Nazionale 2007-2013, annualità 2015, Capitolo 6 "Sintesi delle attività di valutazione in itinere". Per l'individuazione del valore *target* si rinvia invece al Programma Rete Rurale Nazionale 2007-2013, Allegato "Quadro degli indicatori", 12 dicembre 2012.

Nel corso del 2015 è stato completato l'*iter* parlamentare del provvedimento legislativo sull'agricoltura sociale L. 141/2015 da diverso tempo in discussione.

La Progettazione Integrata di Filiera nella Programmazione 2007-2013 per lo sviluppo rurale

Virgilio Buscemi^a

^a Lattanzio Advisory S.p.A.

“E pluribus unum”

Abstract

L'articolo riporta alcuni dei risultati ottenuti nella programmazione 2007-2013 per lo sviluppo rurale sui temi della progettazione integrata e più in dettaglio dai Progetti Integrati di Filiera (Pif). In particolare si citano le evidenze emerse dalle analisi realizzate nell'ambito delle valutazioni *in itinere ed ex post* condotte dalla società Lattanzio Advisory S.p.A. nei Programmi di Sviluppo Rurale (Psr) di diverse regioni italiane. L'analisi illustra talune considerazioni generali desumibili anche da altri contesti regionali, oltre a quelli in cui si è stati impegnati direttamente in qualità di valutatori dei Programmi. Si riscontra un “successo” generalizzato dei Pif con tante luci, ma anche qualche ombra. La riflessione è certamente un'occasione per individuare preziose indicazioni per proseguire nel cammino intrapreso e orientare al meglio la promozione delle filiere nel prossimo futuro.

Introduzione

Il tema della Progettazione Integrata di Filiera (Pif) ha avuto un grande rilievo nella programmazione 2007-2013, sia dal punto di vista quantitativo, risorse investite, che qualitativo, centralità rispetto alle strategie complessive dei Programmi di Sviluppo Rurale (Psr).

L'analisi e le riflessioni riportate di seguito sono il frutto dell'attività di valutazione *in itinere ed ex post* dei Psr Liguria, Toscana, Marche, Puglia, Calabria e della Rete Rurale Nazionale, svolte dalla società Lattanzio Advisory S.p.A. Alcuni passaggi dell'articolo riprendono in maniera puntuale gli sforzi appassionati di un nutrito gruppo di colleghi valutatori, che ho avuto il piacere di coordinare, a cui va il merito di aver cercato di indagare, con grande onestà intellettuale, gli effetti generati dalle risorse pubbliche investite sul territorio, di cercare di comprendere le reali ragioni per cui certi fenomeni si sono verificati e soprattutto di essersi sforzati di fornire dei suggerimenti concreti per migliorare l'efficacia delle politiche di sviluppo rurale alle diverse scale di riferimento. Ringrazio quindi tutti i colleghi, che non riesco in questa sede a citare personalmente, perché numerosi, che hanno indirettamente contribuito alla stesura di queste pagine.

I Pif nella programmazione 2007-2013

Dalla comparazione dell'impianto programmatico adottato sul tema da alcuni Psr, e dall'analisi dei risultati ad oggi rilevabili dall'attuazione dei Pif, emergono alcune note distintive che si ritiene utile sottolineare, allo scopo di verificare la qualità della programmazione passata e soprattutto per orientare la programmazione in corso, 2014-2020, oltre che per fornire indicazioni utili allo scopo di preparare al meglio quello futura, *post 2020*. In particolare si analizzano i Pif programmati e attuati in 5 Regioni, il Veneto, la Toscana, le Marche, la Puglia e la Calabria. Si tratta di contesti molto distanti tra di loro e che consentono quindi di trarre degli elementi comuni come caratteristici dello strumento in sé.

La progettazione integrata di filiera rappresenta un importante strumento di attuazione delle politiche di sviluppo rurale, introdotto e promosso nell'ambito della programmazione italiana per lo sviluppo rurale 2007-2013 dal Piano Strategico Nazionale (Psn), anche alla luce dell'esperienza del periodo 2000-2006. Ha l'obiettivo di creare e potenziare le principali filiere agroalimentari e quella forestale a livello regionale, attraverso la realizzazione di progetti complessi ed integrati che possano sistematizzare l'intervento pubblico, tarandolo sulle specifiche esigenze di comparto. Si tratta di una scelta tutta italiana che si basa sull'idea che l'aggregazione e l'interazione tra i soggetti che partecipano alla catena produttiva possa garantire risultati migliori in termini di crescita della competitività delle filiere agricole e forestali.

L'analisi dei Psr 2007-2013 mostra come il Pif rappresenti prioritariamente uno strumento di *governance* della filiera produttiva, attraverso cui gestire le strategie di sviluppo e i rapporti tra i diversi operatori coinvolti nei vari segmenti della filiera (conferimento materie prime, produzione, trasformazione, commercializzazione), promuovendo l'attuazione di un approccio multisettoriale che coinvolge tutti gli attori e le risorse della filiera, il rafforzamento delle prassi partenariali, il miglioramento dell'offerta dei beni collettivi, il consolidamento delle reti e la crescita del capitale sociale impiegato e quindi, in ultima analisi, una maggiore equità nella gestione dei rapporti tra gli attori.

Si può affermare che il principale obiettivo dei Pif sia il miglioramento della competitività delle filiere agroalimentari. Infatti, i Pif intendono garantire, attraverso una maggiore integrazione orizzontale e verticale tra gli operatori economici coinvolti nelle filiere produttive agroalimentari o forestali, migliori condizioni di mercato ed un adeguato ed armonico sviluppo del territorio, oltre che una crescita dei livelli occupazionali.

Si assegna ai Pif anche il compito di promuovere una più equa redistribuzione del valore aggiunto agricolo tra i diversi segmenti delle filiere agroalimentari o forestali. Si vogliono, in particolare, instaurare nuovi rapporti di forza tra i vari anelli delle filiere, consentendo ai produttori agricoli di recuperare un maggiore potere di mercato. In questo senso, gli interventi attuati hanno dei potenziali significativi

benefici per i consumatori in termini di riduzione del divario fra prezzi alla produzione e al consumo.

L'attuazione dei Pif è stata, inoltre, funzionale alla creazione e al consolidamento delle reti di relazioni tra gli operatori della filiera. Puntando, infatti, alla creazione di nuove forme di governo delle filiere, finalizzate alla realizzazione di accordi strategici tra gli operatori economici e i soggetti sia monte che a valle della filiera, e aventi come obiettivo il miglioramento della competitività e il superamento delle principali criticità che caratterizzano il settore agricolo e forestale (dimensione aziendale, concentrazione dell'offerta, ecc.).

Analisi comparata dei Pif

La progettazione integrata ha coinvolto le Regioni italiane in maniera differenziata a partire dalla Programmazione 2000-2006. Le prime applicazioni di rilievo sono state adottate dalle Regioni meridionali comprese nell'Ob.1¹ attraverso i Programmi Operativi Regionali (Por). Di fronte alle molteplici esperienze sviluppate - 156 Pit per circa il 16 delle risorse dei Por - solamente in due regioni la progettazione integrata ha caratterizzato il mondo agricolo e rurale con l'attivazione di Progetti Integrati di Filiera in Calabria e dei Progetti Integrati Rurali (Pir) in Campania. In Calabria i progetti di filiera si sono sviluppati in ambito negoziale, ponendosi tra gli obiettivi fondanti quello del rafforzamento delle relazioni, mediante la partecipazione attiva dei soggetti (Zumpano, 2007)². L'esperienza avviata nella Programmazione 2000-2006 si è poi diffusa in gran parte delle regioni italiane durante il Psr 2007-2013, con l'esclusione di alcune regioni³ che secondo la Rete Rurale, data la limitata estensione geografica o per altri motivi di natura organizzativa, "hanno preferito non misurarsi con le complessità procedurali che si generano attivando i progetti integrati" (Rete Rurale, 2012)⁴.

I primi dati complessivi sulla programmazione 2007-2013⁵ attestano il rilevante successo di questo strumento attuativo, almeno per quel che attiene gli aspetti meramente quantitativi. Infatti, nelle 14 regioni interessate, sono stati finanziati quasi 400 progetti integrati (per l'esattezza 373), per un ammontare complessivo che si avvicina al miliardo di euro, quindi circa il 5% della programmazione per lo sviluppo rurale dell'intero settennio di riferimento. Le imprese che hanno partecipato ai progetti integrati di filiera sono state circa 18.000 e l'importo medio dei Pif ha superato i 2 milioni di euro (2.153.134 euro).

Riportiamo un'analisi comparativa realizzata nell'ambito delle attività di valutazione *in itinere* dei alcuni Psr. In particolare, l'analisi svolta per il periodo 2007-2013 è stata indirizzata verso quattro Psr che sono stati ritenuti un buon *benchmark* di confronto per alcune caratteristiche specifiche di seguito descritte:

- Psr della Regione Veneto per la scelta di precorrere i tempi, avviando i progetti prima degli altri contesti regionali e di considerare in maniera distinta la componente forestale mediante l'adozione dei Piff rispetto agli altri settori. Il Veneto ha infatti stabilito con D.g.r. n. 199/2008 il termine della presentazione delle domande per il 14 luglio 2008 e la chiusura degli investimenti strutturali e misti per il 31/12/2011;
- Psr della Regione Marche per aver promosso lo sviluppo di filiere di qualità in un contesto e in settori dove la presenza di realtà associazionistiche non è molto diffusa e per aver sperimentato diverse tipologie di filiere (Regionali, Locali e Microfiliere);
- Psr della Regione Puglia per l'impostazione orizzontale che viene data alla progettazione di filiera indirizzata ai singoli settori e per l'ingente dotazione finanziaria destinata ai Pif;
- Psr della Regione Calabria per l'esperienza maturata a partire dalla Programmazione 2000-2006 con la conseguente volontà di rafforzare i legami di filiera focalizzando l'attenzione sui processi di trasformazione e commercializzazione.

Le tipologie di progettazione integrata attuate nelle regioni osservate, come illustrato dalla tabella 1, sono state molto differenziate e ciò dimostra la consapevolezza delle singole Regioni responsabili dei Psr e la personalizzazione che ha caratterizzato a livello territoriale i Pif nella programmazione 2007-2013.

Tabella 1 - Le tipologie di progettazione integrata di filiera nelle regioni selezionate

Veneto	Toscana
<ul style="list-style-type: none"> • Pif - Progetti integrati di Filiera • Piff - Progetti integrati di Filiera Forestale • Pia-R - Progetti integrati d'ambito rurale • Pia-A - Progetti integrati ambientali 	<ul style="list-style-type: none"> • Pif Progetti integrati di Filiera
Marche	Calabria
<ul style="list-style-type: none"> • Filiere regionali agroalimentari di qualità • Filiere locali agroalimentari di qualità • Microfiliere • Accordi Agroambientali d'area 	<ul style="list-style-type: none"> • Progetti integrati per le aree rurali • Progetti integrati di Filiera
Puglia	
<ul style="list-style-type: none"> • Pif - Progetti integrati di Filiera • Microfiliere agro-energetiche 	

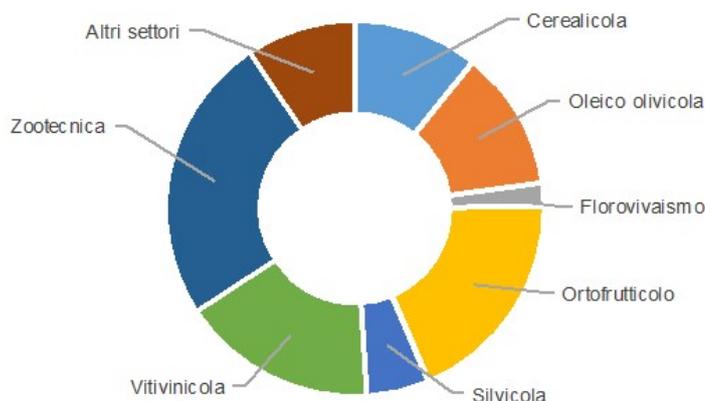
Fonte: Elaborazioni Lattanzio Advisory S.p.A. su dati Psr delle Regioni selezionate

Per quanto riguarda i comparti produttivi coinvolti nei Pif, come illustrato nella figura 1, si evidenzia una prevalenza dei settori della zootecnia, ortofrutticolo, vitivinicolo e oleico-olivicolo, ambiti nei quali si esprime forte l'esigenza di rafforzamento delle filiere. Naturalmente, l'analisi a livello regionale mostra delle rilevanti differenziazioni dovute alle caratteristiche peculiare dei singoli territori e dei relativi assetti produttivi. Ad esempio, le filiere oleico-olivicole prevalgono in Calabria e Puglia, mentre quelle zootecniche e

vitivinicole in Veneto.

Figura 1 - Ripartizione dei Pif per settore produttivo nelle regioni selezionate

Ripartizione PIF per settore produttivo



Fonte: Elaborazioni Lattanzio Advisory S.p.A. su dati Psr delle Regioni selezionate

Le Misure dei Psr più interessate dai Pif sono state quelle destinate agli investimenti, alla consulenza ed ai sistemi di qualità, quindi in particolare le Misure 114, 121 e 132. La tabella 2 illustra nel dettaglio la distribuzione dei Pif per Misura e regione.

Tabella 2 - Le Misure attivate dai Pif delle Regioni selezionate (incidenza % delle domande di aiuto per Misura)

Misure	Toscana	Veneto	Calabria	Puglia	Marche
111: Formazione e informazione	-	1,0	19,3	30,0	23,3
114: Utilizzo di servizi di consulenza	13	43,9	-	28,7	-
115: Avviamento di servizi di consulenza aziendale agricola e forestale	-	-	7,1	-	-
121: Ammodernamento delle aziende agricole	51	32,9	-	30,8	2,8
122: Accrescimento valore economico delle foreste	10	3,6	-	0,1	-
123: Aumento valore aggiunto dei prodotti agricoli	7	9,2	57,9	7,2	0,7
124: Cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie nel settore agricolo alimentare e forestale	15	0,5	7,1	1,6	0,4
125: Miglioramento e creazione delle infrastrutture connesse allo sviluppo e adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura	-	-	-	-	-
132: Partecipazione degli agricoltori ai sistemi di qualità alimentare	-	7,9	8,6	1,0	72,4
133: Sostegno alle Associazioni di produttori per le attività di promozione e informazione riguardante i prodotti che rientrano nei sistemi di qualità alimentare	2	1,0	-	0,6	0,4
311: Diversificazione attività agricole	1	-	-	-	0,2
Totale	100	100	100	100	100

Fonte: Elaborazioni Lattanzio Advisory S.p.A. su dati Psr delle Regioni selezionate

Il confronto sulle esperienze condotte in tema di progettazione integrata nelle regioni analizzate, sintetizzato in alcuni elementi strutturali nelle tabelle sopra riportate, permette di evidenziare alcuni aspetti che possono costituire utili spunti per l'attuazione delle Misure attuate tramite progetti di filiera anche nella programmazione in corso.

Le attività di informazione dovranno essere utilizzate come elemento fondante dell'animazione sul territorio, che risulta cruciale per favorire una migliore riuscita dei Pif. Per esempio la Regione Marche, nella programmazione 2007-2013, ha fortemente incentivato le attività di natura formativa e informativa rivolte ai Pif. Il valore aggiunto di questa scelta è stato quello di dettagliare e articolare le attività informative in maniera sistemica, limitandone l'utilizzo ai soli soggetti promotori, in modo da favorirli nell'animazione sul territorio. Anche le attività formative sono state utilizzate in maniera molto mirata, in modo verticale su aspetti fortemente connessi con le tematiche delle filiere.

Per l'attuale programmazione, un ulteriore elemento da valorizzare è il rafforzamento delle misure forestali (Misura 8) e di cooperazione (Misura 16) all'interno della filiera, rispetto a quanto fatto nel 2007-2013. In questa direzione, ad esempio, nel Psr Toscana 2014-2020 sono state previste apposite operazioni relative al "sostegno alla cooperazione di filiera per l'approvvigionamento sostenibile di biomasse" e la "redazione di piani di gestione forestale".

Le attività forestali potranno essere stimolate seguendo quanto già realizzato dalla regione Veneto nella scorsa programmazione, per cui all'interno del settore forestale sono state definite apposite filiere e sono stati enfatizzati gli aspetti che possono favorire l'aggregazione, anche mediante l'apposizione di specifici vincoli circa la durata e le finalità dei vari progetti. L'esperienza dei Piff del Veneto evidenzia come le imprese forestali siano disponibili ad aderire a progettualità complesse soltanto nel caso in cui si manifestano benefici effettivi e ricadute collettive maggiori di quelle ottenibili attraverso progetti singoli, si pensi per esempio agli interventi di viabilità forestale.

In merito alla necessità di incentivare maggiormente le progettualità innovative, rispetto all'esperienza del 2007-2013, positiva è la

valutazione di quanto fatto in regione Toscana attraverso la Misura 124, dato che le sperimentazioni condotte dagli altri contesti territoriali hanno mostrato delle *performance* inferiori rispetto a quelle riscontrabili in Toscana.

Provando a considerare il contributo non tanto delle singole misure, quanto delle filiere nel loro complesso, in particolare agli aspetti di natura procedurale, è possibile trarre alcune considerazioni in merito alle diverse tipologie di progettazione integrata utilizzata, al ruolo assunto dal soggetto proponente e ai diversi criteri di selezione utilizzati per perseguire al meglio le finalità del Programma.

Sotto questo profilo, la scelta effettuata dalla regione Marche di investire sulle filiere locali (Cfr. Tabella 1) appare piuttosto interessante per la capacità di coniugare lo sviluppo del territorio con le attività di filiera. Tale tipologia di progettualità potrebbe essere efficacemente utilizzata dalle altre regioni per favorire alcune specifiche attività di cooperazione e diversificazione, come quelle previste per la Misura 16.3 - "Cooperazione tra piccoli operatori per organizzare processi di lavoro in comune e per condividere strumenti e risorse e per lo sviluppo e/o commercializzazione di servizi turistici" e la 16.9 - "Sostegno alla diversificazione delle attività agricole in attività riguardanti l'assistenza sanitaria, l'integrazione sociale, l'agricoltura sostenuta dalla comunità e l'educazione ambientale e alimentare".

Per ciò che attiene le tempistiche attuative, dal confronto tra le regioni prese in esame, il modello utilizzato dalla regione Veneto appare di particolare interesse, dato che le diverse proroghe non sono andate a incidere sulle tempistiche di presentazione delle domande, eccezion fatta per alcune specifiche misure, ma solo sulla definitiva chiusura dei lavori, per assecondare delle concrete esigenze emerse dai beneficiari.

In riferimento al ruolo svolto dal soggetto promotore, tra le regioni analizzate il Psr della regione Veneto sembra avere espresso efficacemente, in maniera sintetica ed esaustiva, i vincoli e le responsabilità del soggetto promotore (ovvero mandatario) del progetto. Inoltre, emerge che siano stati definiti nell'atto costitutivo dell'Ati gli elementi basilari e gli impegni reciproci che devono essere tenuti presenti, ivi comprese le clausole relative agli obblighi e modalità di conferimento e di commercializzazione del prodotto.

Approfondendo il tema dei criteri di selezione utilizzati nella selezione dei progetti da finanziare all'interno dei Pif, l'analisi comparata ha messo in evidenza la necessità di finalizzare in maniera coordinata e coerente una serie di aspetti procedurali (tipologia graduatorie, ruolo criteri ammissibilità, presenza di soglie minime) cui prestare maggiore attenzione per evitare processi disfunzionali. Per esempio, in regione Veneto la concomitante presenza di graduatorie per singolo comparto e l'assenza di soglie di finanziamento minimo ha favorito una notevole diffusione dei Pif in maniera trasversale a tutti i settori, portando al contempo a finanziare progetti con punteggi molto diversificati. Invece in Toscana e nelle Marche, la presenza di un criterio puntuale e definito di sbarramento ha permesso agli eventuali aspiranti ai Pif di vagliare preliminarmente la qualità della propria progettualità, ma ha generato un effetto negativo, riducendo la numerosità complessiva dei partecipanti ai Pif.

Conclusioni e prospettive future

Lo strumento dei Progetti Integrati di Filiera ha ottenuto un discreto successo in tutti i programmi in cui è stato applicato, se pur con degli esiti differenziati nelle varie regioni. Da un punto di vista dei numeri (richiesta di accesso ai finanziamenti, tasso di realizzazione individuale, risultati ottenuti rispetto alle aspettative), anche attraverso le risultanze delle indagini dirette da noi condotte in alcune regioni, si può affermare che i diversi contesti regionali hanno saputo utilizzare questa opportunità come una leva vantaggiosa per realizzare iniziative già preventivate o per pianificarne di nuove.

I Pif possono considerarsi strumenti di promozione settoriali, tuttavia emerge come essi possano costituire anche un terreno di apprendimento per diffondere pratiche collaborative e modalità integrate di progettazione, contribuendo ad attivare nuove reti intorno a progetti innovativi o a consolidare legami di rete già esistenti.

Determinante è stata, nel successo dei progetti di filiera, la capacità di *leadership* dei Capofila: ciò induce a riflettere sulla necessità di una regia esperta, sia in fase di aggregazione e coordinamento, che di proposta e realizzazione del progetto.

L'esperienza Pif riconferma dunque l'efficienza dell'organizzazione gerarchica, basata sul "riconoscimento" del ruolo di *leadership* da parte delle imprese, in quanto altamente "funzionale" quando si tratta di adempiere a regole burocratico-amministrative a loro volta fortemente standardizzate e centralizzate.

Allo stesso tempo, si rilevano potenzialità ancora non sfruttate, che nell'attuale programmazione potranno essere potenziate attraverso un aggiustamento degli schemi di intervento. Se è vero che gli incentivi sono stati incentrati principalmente sugli investimenti, anziché sulle relazioni, in futuro è utile investire di più sulle misure immateriali e di coordinamento, stimolando gli attori a produrre una "mappa del cambiamento" in vista di obiettivi di medio-lungo periodo, con una precisa pianificazione di un percorso, una puntuale definizione dei singoli *step* e degli obiettivi intermedi.

Questo approccio potrebbe stimolare un maggior coinvolgimento e apporto di tutti i partecipanti che, soprattutto nella fase produttiva, paiono aver giocato un ruolo marginale e spesso sembra non abbiano avvertito di trovarsi all'interno di una logica "più ampia" rispetto all'orizzonte economico e di mercato della singola impresa.

Un ruolo decisivo lo gioca la qualità della progettazione, intesa come qualità delle relazioni tra soggetti coinvolti, competenze specifiche dei progettisti, tempi adeguati per la sua esecuzione. I Pif sono certamente complessi e onerosi, e la loro progettazione richiede una notevole quantità di risorse in un tempo limitato. È inevitabile, in questo quadro di riferimento, che la redazione del progetto trascuri le fasi di comunicazione o le riduca al minimo indispensabile.

Non è un caso che i progetti migliori sembrano essere stati quelli in cui le reti si erano già formate sulla base di altre esperienze, come quelle sostenute dalle Misure 124, oppure erano già formalizzate dall'appartenenza alla stessa cooperativa. In questo caso la parte

preliminare del progetto, quella della identificazione e selezione dei partecipanti sulla base di idee e motivazioni comuni, era già in gran parte realizzata.

In relazione proprio alla Misura 124, si rileva che, nei Pif in cui essa è stata attivata, si sono apprezzati dei risultati positivi nell'incontro tra domanda e offerta di ricerca e innovazione. Non in tutte le esperienze l'innovazione ha pervaso l'intera filiera produttiva, limitandosi talvolta ad introdurre un'innovazione puntuale nell'azienda aderenti al progetto integrato, ma certamente l'attivazione delle Misura 124 all'intero dei Pif è stato un elemento che ha qualificato i progetti integrati e ha spesso generato delle buone pratiche in grado di diffondersi nella filiera e nel territorio di riferimento; ad esempio, questo effetto di "contaminazione" dell'innovazione emerge dalle nostre analisi in modo piuttosto chiaro nei Pif del Psr della Regione Toscana.

In prospettiva futura, per incentivare e diffondere questa forma di aggregazione come efficace strumento di consolidamento e sviluppo, potrebbe essere opportuno prevedere una tempistica amministrativa adeguata a sviluppare aggregazioni partenariali anche nelle aree meno organizzate, con investimenti consistenti su misure propedeutiche alla formazione dello spirito cooperativo, con obiettivi limitati e basate sulla comunicazione. Va sottolineato che, almeno in parte, la programmazione 2014-2020 per lo sviluppo rurale sta cercando di tenere in considerazione questi fattori già evidenziati come suggerimenti nelle sedi opportune (per esempio nei Rapporti Tematici o nelle Relazioni di Valutazione *ex post*) all'interno dei nostri lavori di valutazione dei Psr. La promozione di politiche che possano favorire a monte le scelte aggregative sono essenziali per il successo degli interventi integrati e risultano decisive anche per massimizzare l'efficacia e il valore aggiunto dei Pif, rispetto ai più tradizionali interventi individuali.

In un contesto imprenditoriale in cui le caratteristiche di leadership e capacità di aggregazione sono troppo limitate, potrebbe essere difficile ottenere risultati significativi: dunque strumenti attuativi innovativi come i Pif potrebbero rivelarsi molto meno efficaci, e persino impotenti, laddove non esistano già condizioni di contesto socio economiche ricettive e favorevoli.

Le misure di accompagnamento e di sistema auspiccate dovrebbero prevedere uno specifico ruolo per "intermediari dell'innovazione" in grado di facilitare la comunicazione tra i produttori e il mondo della ricerca, premiando metodi innovativi di facilitazione ed esperienze di "buone pratiche", come anche suggerito dagli strumenti previsti dalla programmazione in corso. Si rileva, infatti, che nel 2007-2013 la partecipazione degli enti di ricerca ai Pif ha certamente consentito di produrre una grande quantità di materiale informativo, di cui non si conoscono ancora le concrete prospettive di utilizzo, ma che certamente sta facilitando i medesimi processi nell'attuale programmazione.

Andrebbero comunque previste e incentivate specifiche strategie di disseminazione attraverso una varietà di strumenti e la messa in campo di tutti gli interventi che favoriscano la massima condivisione dei risultati ottenuti. L'esperienza della programmazione 2007-2013 dimostra, infatti, che quando questi aspetti sono stati sufficientemente tenuti in considerazione hanno generato un'indubitabile crescita del capitale sociale delle aree interessate.

Per sintetizzare i risultati complessivi raggiunti dall'attuazione dei Pif, utilizzando gli esiti delle nostre indagini dirette, possiamo affermare che sono stati uno strumento che ha fortemente favorito l'aggregazione tra le aziende, ottenendo dei positivi effetti equitativi, in termini di redistribuzione del valore lungo la filiera.

Indubitabili sono gli ottimi risultati raggiunti per quel che attiene la propositività delle aziende verso nuovi mercati, anche attraverso un'azione decisiva di diffusione dell'innovazione, che ha caratterizzato diversi Pif in molte regioni.

L'attuazione dei Pif è stata occasione utile per consolidare, dal punto di vista imprenditoriale, le aziende che hanno partecipato ai progetti integrati, spesso generando anche una crescita della competitività delle singole aziende, migliorando anche la loro capacità in termini di gestione e controllo aziendale. Tutto ciò è stato ottenuto aumentando la capacità di cooperazione e attraverso il consolidamento della collaborazione tra aziende, che sono riuscite molto spesso nei Pif a fare rete.

Inoltre, se pur si tratta di evidenze ancora provvisorie e comunque preliminari, anche i segnali economici riscontrabili per le aziende che hanno aderito ai Pif, in termini di crescita del fatturato e dell'occupazione, sembrano essere particolarmente positivi, almeno in alcuni contesti da noi indagati. I primi segnali rilevabili sembrano attestare il valore aggiunto dei progetti finanziati all'interno di progetti integrati, rispetto agli interventi individuali, attuati in forma singola. Quindi si può affermare che i Pif siano stati in grado di generare un effetto moltiplicatore degli investimenti pubblici a loro destinati, con una maggiore efficacia in raffronto alle risorse "ordinarie", che non hanno previsto interventi integrati.

Una perplessità, infine, che andrà ulteriormente approfondita nei prossimi mesi e anni, fa riferimento alla solidità e stabilità nel tempo della rete creata tramite le filiere promosse nel 2007-2013.

Sotto questo profilo, appare decisivo proseguire, nell'attuale programmazione 2014-2020 e anche in quella futura (*post 2020*), nell'investimento culturale e materiale di promozione dell'integrazione tra aziende per consolidare filiere esistenti o per costruirne di nuove.

Riferimenti bibliografici

- Ascione E., Tarangioli S. (2012), "Progetti di Filiera, laboratorio di partnership", *PianetaPSR* numero 9, Aprile 2012
- Brunori G., Arrighetti S., Fastelli L., Buscemi V., Felici F., Paris P., Del Soldato V., *Agritoscanaeuropa* - L'esperienza dei Pif in Toscana - Numero 0 - Giugno 2015
- Buscemi V., Felici F., Legnini L., Licciardo L., Mappa O. (2013), I percorsi di ascolto del territorio attraverso l'approccio alla valutazione partecipata: l'esperienza della valutazione in itinere del Psr Liguria 2007-2013. *Rassegna Italiana di Valutazione*, 56-57, Franco Angeli, Milano
- Lattanzio Advisory - *Rapporto di Valutazione ex post del Psr Toscana 2007-2013* - Dicembre 2015
- Lattanzio Advisory - *Rapporto di Valutazione ex post del Programma Rete Rurale Nazionale (Mipaaf) 2007-2013* - Dicembre 2015
- Lattanzio Advisory - *Rapporto di Valutazione ex post del Psr Puglia 2007-2013* - Giugno 2016

- Lattanzio Advisory - *Rapporto di Valutazione ex post del Psr Marche 2007-2013* - Ottobre 2016
- Lattanzio Advisory - *Rapporto di Valutazione ex post del Psr Calabria 2007-2013* - Dicembre 2016
- Lattanzio Advisory - *Rapporto di Valutazione ex post del Psr Liguria 2007-2013* - Dicembre 2016
- Tarangioli S. (2012), "L'approccio integrato nei Psr 2007/2013", *Rete Rurale Nazionale*, Roma, Aprile 2012
- Tarangioli S. (2016), "La nuova stagione dei Progetti integrati di filiera", *PianetaPsr* numero 51, Marzo 2016
- Zumpano C. (2007), "L'approccio integrato nelle politiche di sviluppo rurale: strumenti e modalità di attuazione", *Agriregionieuropa*, n.9

-
1. L'unica esperienza regionale al di fuori dell'Ob. 1, attuata durante il Psr 2000-2006 è stata quella dell'Umbria che si è cimentata con i Pif seguendo scelte strategiche compiute a monte dalla Regione, finalizzate a sostenere i comparti produttivi regionali più rilevanti e orientate a favorire investimenti di natura orizzontale.
 2. Zumpano C. (2007), "L'approccio integrato nelle politiche di sviluppo rurale: strumenti e modalità di attuazione", *Agriregionieuropa*, n.9.
 3. Piemonte, Sardegna, Valle d'Aosta, Abruzzo, Molise e le provincie di Trento e Bolzano non hanno attivato la progettazione integrata. Il Piemonte ha puntato sulle microfilieri locali attribuendo ai Gal un ruolo decisivo nello sviluppo delle filiere agroalimentari e turistiche.
 4. Tarangioli S. (2012), "L'approccio integrato nei Psr 2007/2013" *Rete Rurale Nazionale*, Roma, Aprile 2012.
 5. Tarangioli S. (2016), "La nuova stagione dei Progetti integrati di filiera", *PianetaPsr* numero 51, Marzo 2016

La valutazione dell'Approccio Leader nei Programmi di sviluppo rurale 2007-2013

Fabrizio Tenna ^a

^a Centrale Valutativa S.r.l

Abstract

L'articolo entra nel merito della valutazione dell'approccio Leader nella programmazione 2007-2013. La valutazione delle sue specificità (approccio dal basso, territorio, partenariato pubblico-privato, gruppo di azione locale, integrazione e multisettorialità, sussidiarietà amministrativa) impongono al valutatore di cimentarsi con complesse soluzioni di metodo e di stabilire un compromesso tra l'*accountability* degli impatti e la necessità di utilizzare le evidenze nel breve-medio periodo, soprattutto nell'ottica di fare tesoro dell'esperienza per l'impostazione della nuova programmazione.

Introduzione

Con il periodo 2014-2020 il Leader entra nel suo quinto ciclo di programmazione, il secondo dalla sua "promozione" nel *mainstream* delle politiche di sviluppo rurale; vi entra con molti interrogativi sulla sua efficacia e sulla reale capacità di mobilitare le risorse endogene nei territori rurali. Da più parti, spesso tra loro polarizzate, si dividono coloro i quali ritengono lo strumento Leader un valido approccio per creare innovazione dal basso e promuovere modelli di sviluppo endogeno con modalità e percorsi altrimenti non realizzabili con la programmazione dall'alto e chi invece lo ritiene uno strumento che ha perso la sua forza propulsiva e il suo carattere sperimentale. Il ruolo assegnato al Leader a livello europeo, la sua promozione ad approccio di sviluppo locale di tipo partecipativo, potenzialmente applicabile a livello trasversale sui fondi Sie¹, lascia intendere come almeno per le istituzioni europee non vi siano dubbi sulla sua validità.

L'articolo affronta le sfide metodologiche sulle quali i valutatori del Leader si sono cimentati nella costruzione e realizzazione dei disegni di valutazione e si propone di creare uno spazio di riflessione dove le posizioni polarizzate possano incontrarsi.

Nel primo paragrafo vengono analizzati gli elementi di contesto che condizionano il disegno (i disegni) di valutazione, evidenziando le implicazioni più rilevanti nella scelta dell'approccio, le possibili soluzioni e i rischi che aleggiavano sullo sfondo. Nel secondo paragrafo vengono illustrati gli approcci più ricorrenti, le caratteristiche comuni, i punti di forza e debolezza. Nel terzo paragrafo viene proposta una sintesi ragionata delle conclusioni e raccomandazioni presentate nei Rapporti di valutazione *ex post*.

Nel paragrafo conclusivo sono sviluppate una serie di riflessioni aperte per ragionare su come potenziare l'approccio Leader.

Mi preme ringraziare Agriconsulting S.p.A per avermi dato la possibilità negli ultimi quindici anni di dedicarmi alla valutazione dell'approccio Leader. Questo articolo ha un debito di riconoscenza verso i colleghi e i consulenti con i quali ho avuto il piacere di collaborare.

Il contesto della valutazione nel Leader

Gli attori, gli obiettivi e la teoria del Programma

Nella programmazione 2007-2013 il Leader da programma di iniziativa comunitaria a sé stante (Pic Leader I, Leader II, Leader+) è confluito all'interno dei Programmi di sviluppo rurale (d'ora in avanti Psr). Il Leader si è aggiunto ai tre Assi portanti della programmazione - competitività, ambiente e sviluppo rurale - come quarto Asse. Un Asse dotato di una quota minima di risorse pubbliche stabilita a livello regolamentare (il 5% della spesa pubblica stanziata sul Psr) e strutturato su tre Misure portanti sulle quali costruire le proprie strategie di sviluppo locale².

L'approccio Leader è prima di tutto ancorato all'impostazione programmatica definita a livello centrale da ogni autorità di gestione, e in particolare a tre elementi che sono rilevanti per la costruzione e l'attuazione delle strategie di sviluppo da parte dei Gruppi di Azione Locale (d'ora in avanti Gal).

Il primo elemento fa riferimento al ventaglio di Misure che i Gal possono attivare nei rispettivi Programmi di Sviluppo Locale (d'ora in avanti Psl). Di seguito ho individuato cinque cornici di riferimento che sono rappresentative delle scelte effettuate nei 21 Psr regionali:

- una netta demarcazione tra le Misure del Psr attuate in maniera esclusiva dai Gal e quelle attuate a regia regionale (ad esempio il Psr della Regione Umbria);
- un menù di misure a disposizione dei Gal circoscritto esclusivamente all'Asse III (diversificazione delle attività produttive e qualità della vita nei territori rurali) (Valle d'Aosta);
- maggiori margini di flessibilità nella scelta delle Misure del Psr ma con percentuali di allocazioni finanziarie fisse tra i diversi Assi (Asse I, Asse II e Asse III) (Veneto);
- ampi margini di libertà nella scelta delle Misure del Psr per i tre Assi (Lombardia, Lazio);
- ampi margini di libertà nella scelta delle Misure del Psr e possibilità di individuare delle Misure "specifiche" Leader (Emilia Romagna, Campania, Sicilia).

Quanto più la scelta delle Misure è stata circoscritta solo ad alcuni Assi, o solo ad alcune Misure al loro interno, tanto più depotenziata è stata la possibilità di incidere su fabbisogni specifici delle comunità rurali.

Il secondo elemento che influenza, a monte, l'efficacia delle strategie, riguarda la selezione dei Psl: la procedura pubblica indetta dalle Autorità di gestione (d'ora in avanti Adg) per selezionare i territori, i partenariati proponenti e i rispettivi Psl. È una fase rilevante perché definisce:

- le modalità di aggregazione dei territori; i parametri e gli elementi premianti per selezionare le aree Leader (ambiti territoriali ottimali, confini amministrativi inderogabili, densità, aree protette, superfici montane, omogeneità, massa critica etc);
- le modalità di costruzione dei Psl; i percorsi di animazione territoriale più idonei a garantire la partecipazione delle comunità e dei portatori di interesse locali nella definizione della strategia (numero riunioni, numero soggetti coinvolti...ect);
- la qualità del Psl proposto; la sua aderenza ai fabbisogni locali, la validità delle linee di intervento proposte, la coerenza nell'allocazione delle risorse;
- la capacità di *governance* attuativa del Gal; guardando alla conformazione del partenariato locale che di quella strategia si fa garante, e rispetto alla capacità amministrativa delle strutture tecniche che gestiranno e attueranno i rispettivi Psl.

L'ultimo elemento riguarda le procedure e la *governance* attuativa, ed include una serie di condizioni di seguito esplicitate:

- gli strumenti attuativi a disposizione, il bando pubblico, la regia Gal a sua volta declinata nelle modalità a convenzione e a gestione diretta;
- i margini di libertà a disposizione nella costruzione degli strumenti, la possibilità di differenziare i bandi regionali delle Misure Psr, identificando condizioni di ammissibilità più puntuali, criteri di selezione specifici in grado di premiare le domande di finanziamento più in linea con gli obiettivi locali;
- la definizione della ripartizione di compiti tra Gal, Adg e Organismo Pagatore (d'ora in avanti Op, o Opr se presente a livello regionale³) nella gestione dei procedimenti dei beneficiari, il circuito della domanda di aiuto e pagamento. In particolare i modelli più ricorrenti hanno previsto la delega ai Gal nella gestione di entrambi i procedimenti, la delega parziale solo sulla domanda di aiuto (pagamento all'Op), la delega dell'aiuto all'Adg (attraverso sue ramificazioni a livello provinciale) e la delega totale di entrambi i procedimenti all'Op, all'Opr o ad enti delegati (Province e Comunità montane).

Il contesto in cui si muove la valutazione è così connotato dalla interazione di più attori, ognuno dei quali responsabile di uno o più compiti in materia di programmazione, gestione e attuazione: l'Adg, l'Organismo pagatore, altri enti delegati, i Gal e all'interno dei Gal i partenariati e le strutture tecniche. Questi sono gli attori chiave detentori di una teoria sul programma.

Ognuno ha la sua visione rispetto ai compiti da assolvere e alla cornice di riferimento (regolamentare e programmatica) nella quale poter agire: questa visione può essere parziale o contrapposta rispetto alla visione di un altro attore, rendendo così necessario che la ricostruzione del mosaico sia fatta coinvolgendo anche altri soggetti esterni, ad esempio presenti negli *steering group* della valutazione.

Valutazione senza monitoraggio e monitoraggio senza valutazione

Nella pratica valutativa i sistemi di monitoraggio⁴ rappresentano uno degli strumenti per acquisire una serie di informazioni di base che consentono di:

- comprendere come gli *input* finanziari si traducano in un parco di progetti di investimento con determinate caratteristiche inerenti i beneficiari (il sesso, l'età, il titolo di studio, tra le variabili più elementari), il progetto stesso (le tipologie e sotto tipologie di investimento ricomprese.etc), le realizzazioni (espresse in unità di misura con le relative quantificazioni, posti letto, km di sentieri attrezzati.etc);
- comprendere come i criteri di priorità fissati per indirizzare la selezione dei progetti hanno effetto nel cogliere con efficacia gli obiettivi strategici. Ciò implica avere a disposizione per ogni procedimento e per le relative domande ammesse all'istruttoria il punteggio ottenuto, disaggregato per ogni criterio;
- individuare quelle variabili chiave che possono influenzare il risultato (la dimensione economica dell'azienda o il titolo di studio del beneficiario) ed essere influenzate dal contesto di riferimento (il mercato di riferimento: se locale, regionale o nazionale) per poter procedere ad una ripartizione dell'universo di indagine in sottoinsiemi tra loro omogenei (stratificazione) per poi condurre campionamenti che presentino margini di errore più bassi.

Lo stato del monitoraggio di supporto alla valutazione del Leader è schematizzata nella figura seguente (Figura 1) e varia a seconda della presenza o meno di un sistema di monitoraggio specifico per il Leader e dalle caratteristiche dell'Organismo pagatore, se nazionale (Agea) o regionale.

Figura 1 - Il monitoraggio sul Leader nella programmazione 2017-2013



Fonte: elaborazione personale

Nella figura si rappresentano quattro possibilità:

- la prima denominata zona di *confort* per il valutatore, è quella in cui sussiste un sistema di monitoraggio regionale e un Opr. C'è dunque la possibilità per l'Adg di inserire dentro il sistema informativo regionale (anche solo per la domanda di sostegno) una serie di informazioni aggiuntive che non sono previste dal sistema informativo dell'Op nazionale o che si differenziano dal sistema previsto per le misure Psr dell'Opr, nella gestione dei procedimenti amministrativi. In questo caso il sistema di monitoraggio consente di fornire al valutatore tutte le informazioni di base descritte sopra;
- il secondo quadrante (Op-monitoraggio Leader) sta ad indicare che ci sono le condizioni minime per valutare. C'è un sistema di monitoraggio che prendere informazioni minime dal sistema informativo dell'Op oltre ad una serie di informazioni raccolte direttamente dall'Adg e dai Gal;
- il terzo quadrante: (Opr monitoraggio *standard*) indica che esiste un sistema di monitoraggio che processa le informazioni sul Leader alla stregua delle Misure degli altri Assi anche per le Misure specifiche o per la Misura di Cooperazione;
- il quarto quadrante: (Op monitoraggio *standard*) racchiude la situazione più avversa, in questo caso il concetto di *standard* è anche usato in maniera eufemistica per indicare che il sistema di monitoraggio non c'è. In questi casi si delega completamente al valutatore la gestione dei dati sulla base dello scarico dei dati forniti dall'Op. L'Autorità di gestione, soggetto responsabile del monitoraggio, si limita a validare per ogni progetto, l'importo concesso e l'importo liquidato.

Tenendo bene a mente quanto detto in premessa sulla funzione che ha il monitoraggio per la valutazione⁵, al valutatore del Leader potrebbe essere richiesto:

- di sapere quanti posti letto, quanti km di strada, quanta popolazione ha beneficiato di un servizio e quant'altro potrebbe essere facilmente desumibile da un buon sistema di monitoraggio;
- di limitare la valutazione ad una contabilizzazione, assai diversa dal termine inglese di *accountability*, su quanto di buono si è fatto in termini di realizzazioni e come vedremo anche in termini di risultato.

In mancanza di un buon sistema di monitoraggio, il campionamento può produrre dati distorti, sovrastimando o sottostimando i fenomeni oggetto di studio, oppure può non aver luogo, in assenza delle indicazioni più elementari per individuare il beneficiario.

Nella programmazione 2014-20, soprattutto per le Regioni con Op nazionale, la questione del monitoraggio del Leader va affrontata una volta e per tutte; la Rete Rurale Nazionale ha provato anche in passato a proporre sistemi di monitoraggio specifici sul Leader, lo dovrebbe fare con più incisività.

Il Leader i suoi "indicatori" e le domande di valutazione

La questione di quali indicatori possano essere utilizzati per cogliere in misura più idonea i risultati del Leader è ancora aperta: gli indicatori di realizzazione, relativi a popolazione, numero di Gal e superficie interessata dalle strategie locali, sono una prima e stabile indicazione⁶ della portata dell'attuazione delle strategie locali a livello regionale. Dunque una volta che si è esaurita la fase di selezione dei Gal tutti possono constatare se l'obiettivo di diffusione a livello locale delle strategie Leader e il numero di partenariati che si era scelto di coinvolgere è stato raggiunto.

Gli indicatori di risultato fanno riferimento ai posti di lavoro lordi creati. L'indicatore richiede esclusivamente una stima tra la situazione di partenza e quella post investimento sui beneficiari, di Misure che supportano investimenti aziendali (aziende agricole o Pmi), senza

tener conto del fatto che il Leader finanzia tutta una serie di interventi di valorizzazione del patrimonio ambientale e culturale, azioni di promozione turistica e azioni di rete per i quali la ricaduta occupazionale è solo indiretta. Ci troviamo di fronte ad una situazione di indicatori non adatti ad indicare⁷.

Se si passa poi alla sfera degli impatti la forbice tra l'indicatore e ciò che l'indicatore misura (il cambiamento atteso) si allarga ulteriormente. La valutazione dell'impatto cerca di isolare il contributo netto del Psl alla crescita occupazionale dell'area interessata dalla strategia locale. Il disegno di valutazione dovrebbe, pertanto, individuare il percorso metodologico più idoneo a verificare la percorribilità:

- di un approccio controfattuale, tenendo conto dell'assenza di indicatori *baseline* di contesto;
- dell'utilizzo di modelli statistico-probabilistici, che ricostruiscono nessi di causalità tra gli interventi finanziati e l'andamento demografico o l'andamento delle presenze turistiche nelle aree interessate.

Entrambi gli approcci potrebbero essere tuttavia poco adatti a cogliere l'impatto di Programmi di sviluppo locale che nell'arco di 4-5 anni di programmazione sviluppano dai 5 ai 12 milioni di euro di investimenti complessivi.

Le domande di valutazione previste per il Leader richiedono al valutatore di argomentare un giudizio su in che misura il Leader è riuscito ad intervenire nella crescita dell'occupazione, nella mobilitazione del potenziale endogeno, nel contribuire agli obiettivi del Psr e dei Psl, nel miglioramento della *governance* locale. Il giudizio valutativo, come avviene per le domande relative alle altre Misure del Psr, dovrebbe essere ancorato alla capacità di aver conseguito gli obiettivi previsti, misurati attraverso gli indicatori (i posti di lavoro netti creati) di programma (nel Psr e nei Psl) per i quali è stato fissato un *target* (in fase *ex-ante*).

Dal punto di vista metodologico è necessario che il procedimento di fissazione *ex ante* del *target* e quello di stima *ex post* dell'impatto siano rigorosi. Se non sussistono queste condizioni, a quel "in che misura" si risponderà restituendo numeri che nulla ci potranno dire sull'efficacia del programma, ma solo su quanto è stato raggiunto⁸.

La strutturazione delle domande di valutazione⁹ è stata realizzata in maniera difforme da ogni valutatore; a queste domande sono stati spesso associati indicatori che tali non sono, perché non riflettono un rapporto di causa effetto rispetto al cambiamento che si voleva indurre, ma restituiscono un rapporto di causa effetto rispetto alle risorse investite. Fare 10 posti letto o tre km di sentiero, 150 *newsletter* distribuite a 10.000 soggetti, rappresenta il prodotto diretto delle risorse investite, ma questi numeri nulla ci dicono rispetto agli effetti reali che hanno avuto nei territori e soprattutto, nulla ci dicono rispetto al Leader: in che cosa si differenziano rispetto ai posti letto e ai km di strada fatti attraverso il Psr? C'è stata integrazione tra progetti e cooperazione tra soggetti? Il capitale sociale è stato creato o distrutto?

Si tratta di domande la cui risposta non è semplice e per le quali è necessario sin dall'inizio delle attività di valutazione avviare un processo quanto più possibile partecipativo per costruire una griglia di indicatori condivisa che possa essere utilizzata e accettata da tutti per definire i *target*: quel livello di *performance* usato come pietra di paragone per ragionare sul successo o sull'insuccesso della strategia locale.

Il contesto della programmazione 2007-2013, a mio giudizio, ha creato le condizioni per affrontare con più consapevolezza la valutazione nel nuovo periodo. Nonostante ciò, le cose, dal punto di vista sostanziale, non sono cambiate: per la *focus area* 6b (sviluppo locale) i posti di lavoro sono l'unico indicatore di risultato e di impatto previsto.

Impatto vs apprendimento

L'ultimo tema da affrontare per ricomporre il contesto di riferimento della valutazione Leader è connesso all'attuazione dell'Asse IV nel periodo 2007-2013. A marzo 2015¹⁰ la percentuale di avanzamento della spesa pubblica Leader, per la sola Misura 41, era pari al 52% delle risorse programmate, pari circa ad un miliardo di euro¹¹, la Misura di Cooperazione (421) era ferma al 15%. Solo un anno prima, nel marzo 2014, l'avanzamento della spesa era fermo rispettivamente al 28% per la Misura 41 e al 1% per i progetti di cooperazione.

La misurazione dell'impatto ha bisogno di un periodo temporale minimo, nel quale gli effetti del cambiamento possano sedimentarsi per poi manifestarsi: ciò vale tanto per le azioni materiali che per quelle immateriali: ad esempio un percorso formativo può tradursi in una concreta e stabile attività lavorativa anche a due anni dalla sua conclusione.

Gli approcci utilizzati, descritti nel paragrafo seguente, sono stati molto influenzati dalla componente attuativa e poco hanno avuto a che fare con una valutazione di impatto canonica, dal momento che, se i progetti non sono ancora conclusi, non è materialmente possibile misurarne l'impatto. Si può procedere allora in maniera diversa misurando l'attitudine al cambiamento, le motivazioni alla base della scelta di investire, la direzione del cambiamento, le percezioni su come il contesto territoriale di riferimento si stia modificando per effetto delle strategie locali.

Se non si è nelle condizioni di condurre una valutazione d'impatto, si può però costruire un disegno di valutazione mirato ad analizzare come l'attuazione stia incidendo sulle dinamiche locali: comprendendo se è in grado di perseguire quegli obiettivi, più qualitativi, che sono ancorati al Dna dell'approccio Leader. Per operare in tale contesto è necessario che la teoria del programma sia ricostruita con gli attori più rilevanti (Adg e Gal) e che essi partecipino lungo tutto il processo di valutazione. La partecipazione implica da parte del valutatore un forte e costante investimento di tempo per costruire il percorso valutativo, coinvolgendo tutti gli *stakeholder* della valutazione nell'analisi e nella discussione delle risultanze.

Un ultimo elemento di contesto rilevante nell'esecuzione di un servizio di valutazione è rappresentato dal *budget*. I servizi di

valutazione dei Psr 2007-2013 hanno potuto contare su *budget* molto differenti: dai 200.000 euro al milione e mezzo (tenendo conto dei vari ribassi). Rispetto agli altri tre Assi del Psr, il budget assegnato alla valutazione del Leader ha tenuto conto del suo peso finanziario: a livello nazionale il 7,2% delle risorse pubbliche stanziato nei Psr. Ad esempio, prendendo come riferimento un servizio di valutazione con un *budget* di 1 milione di euro, le risorse assegnate alla valutazione del Leader potrebbero essere state pari a circa 100.000 euro, il 10% del *budget* totale. Tale budget va ripartito sull'arco temporale in cui la valutazione in itinere si è sviluppata: almeno sette annualità¹². Il *budget* annuo per il Leader, così calcolato, risulterebbe pari a circa 14.000 euro/anno. Nel caso di una valutazione con un *budget* complessivo pari a 400.000 euro, le risorse annue per la valutazione del Leader si ridurrebbero a 5.700 euro/anno! Chi si occuperà della valutazione del Leader dovrà costruire i propri disegni di valutazione tenendo conto di queste cifre.

Gli approcci valutativi

La valutazione del Leader tra sistematicità e standard

Dalla lettura comparativa dei rapporti di valutazione *ex post* dei Psr italiani ho rinvenuto due tipologie di approcci ricorrenti:

- un approccio *standard* alla valutazione del Leader, che partendo dalle domande di valutazione si preoccupa di raccogliere informazioni minime di monitoraggio, integrandole con altre informazioni provenienti da indagini sui Gal (per lo più autovalutazioni) e sui beneficiari (campioni o casi di studio) senza però aver esplicitato una teoria del programma;
- un approccio sistemico alla valutazione, che esplicita la teoria del programma (la teoria del Leader), ben oltre lo *standard* comunitario, e indica con puntualità il come e attraverso quali strumenti i cambiamenti attesi verranno indagati.

Nell'approccio *standard* la strutturazione del disegno di valutazione è stata realizzata in maniera unilaterale dal valutatore, utilizzando la teoria del programma dichiarata nel Psr e nei Psl. È un approccio fortemente ancorato agli indicatori comuni previsti e pertanto tende ad applicare *ceteris paribus* le evidenze sulle *performance* delle Misure Psr al Leader, tutt'al più introducendo delle ri-parametrazioni per diminuirne la scala. Tali dati sono integrati da altre informazioni di natura primaria raccolti attraverso questionari di autovalutazione o indagini campionarie sui beneficiari.

Se la Commissione europea o la Autorità di gestione vuol sapere quanto il Leader ha contribuito all'incremento del valore aggiunto delle aziende agricole¹³, in assenza di una massa critica di progetti conclusi si applicano i valori osservati sui beneficiari della Misura 121 Psr. Per rendere più plausibili le stime occorre circoscriverle alle aziende che più si approssimano alle caratteristiche del Leader, ad esempio, quelle con unità di dimensione economica più bassa o quelle localizzate in zona montana. Tale approccio consente di fornire il dato richiesto, ma non di comprendere se e come il Leader abbia inciso in maniera differente sulle dinamiche di sviluppo aziendale rispetto al Psr.

I punti di "forza" si sostanziano, dunque, nella fornitura dei dati previsti dalle Relazioni annuali di esecuzione, tuttavia i punti di debolezza sono numerosi. Il più rilevante è che la valutazione si configura come un monitoraggio e una contabilizzazione di stime che non sono attribuibili agli effetti dei Psl. Se viene meno il paradigma dell'attribuzione causale tra cambiamento e programma, viene meno la valutazione.

Nell'approccio sistemico, la teoria del programma è stata ri-esplicitata, ponendosi l'obiettivo di dare un giudizio che non solo aggirasse la questione della non misurabilità dell'impatto occupazionale, ma che stabilisse un nuovo sistema condiviso di indicatori per comprendere in che misura gli obiettivi fossero stati raggiunti. Tra gli approcci sistemici descriverò di seguito quello relativo alla valutazione del valore aggiunto del Leader.

Si tratta di un percorso che come valutatore del Leader ho iniziato a sviluppare tenendo conto di tutti gli elementi di contesto descritti nei paragrafi precedenti e alla luce di un Rapporto della Corte dei Conti europea sull'implementazione del Leader a livello comunitario. Nel Rapporto si affermava come il valore aggiunto del Leader fosse stato poco preso in considerazione nella programmazione 2007-2013. Il concetto di valore aggiunto non veniva declinato dalla Corte dei Conti ma era, in maniera un po' tautologica, identificato in quelle caratteristiche peculiari che al Leader erano state già riconosciute quando era un programma a sé stante: l'approccio territoriale, l'approccio dal basso, l'integrazione settoriale e multisettoriale, la caratteristica pilota, il Gal e la sussidiarietà amministrativa.

L'approccio utilizzato ha visto il coinvolgimento dell'Adg e dei Gal nella fase di condivisione del percorso valutativo, nella fase di messa a punto degli strumenti, della rilevazione delle informazioni, della condivisione e discussione dei risultati. Si è partiti dal semplice assunto che il valore aggiunto dovesse essere messo in relazione con un termine di paragone: la programmazione *top-down*, il Psr stesso.

Il quadro teorico di riferimento ha cercato di individuare gli elementi di differenziazione tra un progetto Psr e un progetto Gal, verificando come tali differenziazioni, se esistenti, potessero essere attribuite causalmente all'attuazione del Leader.

La "filiera" della valutazione ha dunque preso in considerazione:

- le regole di aggregazione dei territori; identificando gli elementi chiave, a livello locale, sui quali i Psl puntavano (per verificare l'eventuale ancoraggio con le Misure selezionate e con i relativi criteri di selezione);
- l'attività di animazione territoriale svolta nella fase di costruzione dei Psl e nella successiva fase attuativa; per comprendere che tipo di animazione fosse stata condotta e quali risultati avesse conseguito. Ad esempio, costruendo Psl che presentavano linee di

intervento non *standard* (non coincidenti con le Misure del Psr), puntualmente definite dai *partner*. L'animazione *post* attuativa poteva essere di tipo tradizionale, ad esempio limitandosi alla diffusione dei bandi e delle opportunità di finanziamento oppure sul modello delle agenzie di sviluppo, volta ad assistere i potenziali partenariati o beneficiari nella costruzione di progetti complessi;

- le procedure di attuazione utilizzate; utilizzo degli stessi bandi del Psr, o bandi con delle specifiche a livello locale (condizioni di ammissibilità, criteri di selezione, o procedure a regia Gal);
- l'efficacia delle procedure di attuazione nel selezionare i progetti; integrati o al contrario tra loro slegati e individuali;
- i progetti finanziati, ma non conclusi¹⁴, per comprendere dai beneficiari quale cambiamento è stato indotto; la genesi del progetto, il ruolo del Gal, il collegamento del progetto con altri progetti o altre iniziative locali, gli effetti attesi;
- il ruolo del Gal come centro di competenze locali, come facilitatore di processi e progetti complessi e come animatore nella costituzione di reti locali.

Questa organizzazione del processo di valutazione in itinere ha permesso di fornire delle prime indicazioni alle Autorità di gestione e ai Gal già nel 2012, a ridosso dell'avvio della programmazione 2014-2020.

Le implicazioni di metodo includono la sua ricomposizione all'interno dello schema delle domande valutative, articolate secondo la logica di intervento dell'Asse¹⁵. È necessario, pertanto, superare gli indicatori comuni del Leader per rispondere a quel "in che misura", procedendo all'individuazione di nuovi indicatori e dei relativi *target*, che vanno condivisi con l'Adg e i Gal. Ad esempio, per poter asserire che i Gal siano riusciti ad adattare gli strumenti attuativi ai contesti di riferimento, occorre definire una percentuale accettabile di criteri di selezione legati alle specificità locali, e quale quota di progetti finanziati debba soddisfare tali criteri.

La definizione dei *target* non è un processo banale, perché spesso implica un'attività di negoziazione del valutatore tra Adg e Gal. Se ad esempio la Adg impone ai Gal di utilizzare gli stessi bandi che vengono utilizzati per le Misure a regia regionale, i Gal saranno i primi a porre il problema dell'inefficacia delle loro procedure. Dopo aver condiviso la raccomandazione di eliminare tale vincolo nella nuova programmazione, è necessario procedere individuando altri indicatori per le attività nelle quali i Gal avevano più margini di libertà. Ciò vale, ad esempio, per l'attuazione di azioni specifiche Leader e/o di Misure Psr assegnate in via esclusiva ai Gal. In questi casi non essendoci un termine di paragone (la analoga Misura attuata a livello regionale), occorre esplicitare quelle condizioni minime che la Misura dovrebbe possedere per generare un valore aggiunto a livello locale. Ad esempio, in alcuni Psr i Gal hanno attuato in via esclusiva la Misura 312 "Creazione e sviluppo di nuove attività non agricole"¹⁶, definendo condizioni di ammissibilità e criteri di selezione che tuttavia consentivano di selezionare qualsiasi tipologia di Pmi senza che fosse rinvenibile alcun tipo di scelta. Come comportarsi in questi casi quando i Gal rivendicano che il valore aggiunto sia imputabile semplicemente all'aver previsto quella linea di intervento e all'aver stanziato delle risorse?

La valutazione del valore aggiunto Leader ha consentito di indagare sull'attribuzione causale sia a livello di progetto (Psr vs Leader) sia a livello gestionale (Gal vs Adg). Se i Gal ripropongono o sono forzati a riproporre a livello locale la stessa logica utilizzata a livello regionale, preoccupandosi di adattare il *top-down* senza fare *bottom-up*, il rischio è che il Leader ne esca assolutamente depotenziato. Tale considerazione non è ascrivibile esclusivamente alla programmazione 2007-2013. Dinamiche *top-down* erano già presenti in passato quando il Leader era un programma di iniziativa comunitaria: venivano utilizzate Misure simili a quelle presenti negli allora Por o Obiettivo 5B¹⁷, senza alcuna differenziazione e con l'aggravante del largo ricorso a criteri di selezione altamente discrezionali che hanno spesso generato diffidenze (il Gal come centro di potere) tanto nelle Amministrazioni regionali che negli attori locali.

Conclusioni e raccomandazioni sul Leader: lasciare aperto e riflettere

Le canoniche conclusioni e raccomandazioni previste dal *format* dei rapporti di valutazione si dovrebbero tradurre, sulla base di quanto detto finora, in considerazioni aperte alla riflessione. Nei paragrafi successivi le considerazioni valutative sono organizzate sui seguenti temi: le regole di aggregazione, il Psl, l'integrazione e la cooperazione, la *governance* attuativa.

Le regole di aggregazione territoriale: i vincoli e il primo dilemma tra pubblico e privato

La scelta delle regole di aggregazione dei territori discende da una prima condizione che viene definita a livello comunitario e nazionale, ad esempio concentrando il Leader nei territori più rurali¹⁸, ed una seconda condizione definita a livello di singolo Psr. Le regole di aggregazione nei Psr possono essere più o meno vincolanti, premiando quei territori che presentano indicatori demografici e socio-economici più svantaggiati, parametri ambientali più virtuosi, oppure essere ancorate alle forme di governo esistenti (Unioni di Comuni, Distretti socio-sanitari) o a degli ambiti ottimali definiti per altri tipi di politiche territoriali (turistiche, industriali, occupazionali).

Da qualsiasi prospettiva si affronti il problema, resta aperta la questione di garantire la coerenza tra strategia e processi di aggregazione a livello locale.

I vincoli devono tenere debitamente in considerazione gli obiettivi assegnati al Leader, obiettivi che possono essere tra loro molto diversi, spaziando dalla valorizzazione delle produzioni agroalimentari ai servizi socio-assistenziali. Scelte eccessivamente rigide, ad esempio l'obbligo che i Gal si formino sugli ambiti territoriali ottimali delle politiche turistiche, possono risultare non coerenti con Psl indirizzati al potenziamento dei servizi assistenziali¹⁹. Perciò occorre lasciare aperte le porte dell'aggregazione alle pratiche di governo del territorio esistenti.

Un altro elemento da tenere in considerazione investe i processi di aggregazione locale. In prossimità dei bandi di selezione dei Gal si può assistere ad esempio alla frammentazione di esperienze di programmazione pre-esistenti non come il risultato della presa d'atto di

un fallimento delle esperienze passate, ma solo per motivi "politici". È il caso che si verifica, ad esempio, quando c'è la possibilità di concorrere, se separati, ad un maggior numero di risorse o, ancora peggio, quando c'è dissenso politico tra amministratori. In entrambi i casi si pone il problema di chi governa l'aggregazione nel Leader - se la componente pubblica o la componente privata - e, allo stesso tempo, dei pesi e contrappesi presenti nell'assunzione delle decisioni all'interno dei partenariati stessi.

Nei processi di aggregazione a monte della selezione dei Gal, è il Comune che, grazie alla sua adesione formale al partenariato proponente, stabilisce inequivocabilmente che il suo territorio si candida a ricevere i finanziamenti su quel Psl e non su altri Psl. La concorrenzialità tra territori impone, infatti, che un Comune possa partecipare ad una sola aggregazione, pena l'esclusione di tutte le proposte che si sovrappongono.

Per quanto riguarda la componente privata dei Gal, il ruolo predominante è svolto dalle Associazioni di Categoria²⁰, anche in virtù della loro capacità di sottoscrivere quote sociali più elevate, Queste Associazioni hanno una rappresentanza provinciale e potenzialmente possono partecipare, a differenza dei Comuni, a più Gal²¹. Il peso degli altri portatori di interesse privati, a valenza esclusivamente locale, è molto relativo, soprattutto se rapportato al valore delle quote sociali possedute. Tale squilibrio può essere controbilanciato da meccanismi di presa delle decisioni che, ad esempio, adottino il principio "una testa un voto". Tale modello è stato adottato da alcune Regioni²², ma in altre circostanze questi soggetti locali hanno una capacità di incidere sui processi di aggregazione territoriale molto limitata. Ad esempio, se durante la nuova fase di selezione dei Psl il Comune X decide di lasciare il Gal Y per entrare nel nuovo Gal Z e molti imprenditori, che hanno sede in quel comune, sono contrari perché fanno parte di una filiera che insiste sull'area del "vecchio" Gal, che potere hanno quegli imprenditori di far tornare l'Amministrazione comunale sui suoi passi? Che potere hanno di far sentire la loro voce presso le Associazioni di categoria provinciali da cui sono rappresentati?

Rispondere a queste domande impone dunque di sviluppare una riflessione sui meccanismi di equilibrio nei processi di aggregazione locale, facendo in modo che si stabiliscano dei percorsi virtuosi premianti nella fase di selezione dei Gal. Tali percorsi potrebbero essere incentrati, come vedremo, sull'animazione territoriale, sui processi di facilitazione e negoziazione, rendendoli più efficaci (con una strumentazione collaudata) e più trasparenti (richiedendo nel bando di selezione l'evidenza dei processi attivati). È una riflessione che dovrà essere sviluppata in vista della programmazione post 2020, essendo stato già tutto definito per la programmazione 2014-2020²³.

Il Psl: quale modello? Il secondo dilemma tra pubblico e privato

La lettura dei rapporti di valutazione *ex post* introduce un ulteriore interrogativo sul modello di Psl da utilizzare nella fase di definizione delle strategie locali. Il modello più diffuso a livello nazionale prende come riferimento il Psr, mutuandone la struttura e soprattutto utilizzando un menù di Misure preordinato dalle quali poter attingere.

I Psl appaiono così come tanti piccoli Psr e le scelte si sostanziano essenzialmente nella ripartizione delle risorse finanziarie per Misura. Questo modello oltre che a premiare il "più bravo progettista di Psl", riduce i processi decisionali ad una spartizione delle risorse finanziarie tra beneficiari privati e pubblici. Una dinamica resa ancora più elementare dalla conformazione stessa delle Misure del Psr che sono demarcate tra beneficiario pubblico (parte della Misura 313, la Misura 321, la Misura 322 e la Misura 323) e privato (buona parte delle Misure dell'Asse 1 e 2 e la Misura 311 e 312 dell'Asse 3). Questo modello di Psl fa emergere il secondo dilemma tra pubblico e privato: la separazione di intenti.

Il modello di Psl che si sceglie di adottare e le modalità di costruzione delle Misure può costituire dunque il primo e più importante elemento che mina alla base il concetto di azione partenariale, la cooperazione tra pubblico e privato, perché ognuno persegue i suoi fini nel breve periodo a favore dei rispettivi portatori di interesse: le imprese e i cittadini votanti. In altre parole, rivendica risorse a favore della categoria di appartenenza per finanziare interventi che solo sulla carta sono integrati e convergenti sui medesimi obiettivi.

Nelle procedure di selezione dei Gal il modello Psl-Psr potrebbe aprire la porta a partenariati improvvisati; in assenza di uno *standard* elevato nel processo di coinvolgimento delle comunità locali, consentirebbe ai territori di candidarsi al finanziamento del Leader anche in prossimità della scadenza del bando di selezione. Una buona progettazione locale, che si fonda sul coinvolgimento reale delle comunità locali, ha bisogno di tempi lunghi: almeno quattro mesi per concludere tutte le fasi della progettazione (dall'analisi del contesto, all'individuazione dei fabbisogni, alla definizione della strategia e delle linee di intervento). Se un territorio riesce a presentare e farsi finanziare un Psl attraverso una progettazione di poche settimane vuol dire che la procedura di selezione non è adeguata a garantire la qualità del percorso partecipativo.

Dovrebbe dunque essere approfondito qual è il modello di Psl da adottare, per fare in modo che pubblico e privato possano cooperare per individuare delle linee di intervento non *standard* (Misure specifiche Leader) che garantiscano un'unione di intenti tra pubblico e privato anche nella fase di attuazione dei Psl.

A questo proposito le linee guida per l'impostazione del Cll²⁴ nella programmazione 2014-2020²⁵ individuava la soluzione nel cosiddetto *fine tuning*, un processo di affinamento delle strategie da realizzarsi a valle dell'approvazione dei Psl, questi ultimi dal taglio più programmatico e più flessibile rispetto al passato. Il processo di sintonizzazione, così come nella fase di negoziato dei Psr tra Adg e Commissione, dovrebbe consentire di tradurre le scelte dei partenariati in Misure Leader.

Nella programmazione 2014-2020 due Regioni, Emilia Romagna e Sardegna, hanno previsto il *fine tuning* delle strategie locali. La lezione della programmazione 2007-2013 è che anche con Psl mutuati dal Psr si hanno comunque tempi di avvio lunghi, tra approvazione delle graduatorie e pubblicazione dei primi bandi. Quello stesso intervallo di tempo potrebbe essere utilizzato per portare avanti, invece, una fase negoziale interna tra Adg e Gal per rendere qualitativamente differenti le Misure Leader da quelle del Psr.

L'integrazione e la cooperazione: la valorizzazione del capitale sociale

Nei rapporti di valutazione *ex post* il tema della capacità dei Gal di valorizzare il capitale sociale è stato indagato partendo dall'autovalutazione, chiedendo ai Gal stessi di indicare con puntualità quei progetti finanziati nei quali ritenessero:

- di aver contribuito in maniera sostanziale a creare le condizioni necessarie e sufficienti ad avviare o consolidare il progetto (facilitando il lavoro relazionale tra soggetti promotori dell'idea progettuale ed altri *partners*, o contribuendo alla creazione di reti stabili tra operatori);
- di rinvenire delle caratteristiche di interdipendenza con altri progetti, che fossero apprezzabili dagli stessi beneficiari (ad esempio la riqualificazione di servizi turistici in un agriturismo con azioni di infrastrutturazione e promozione realizzate da un Consorzio sullo stesso itinerario turistico in cui quella struttura insiste).

Tali indicazioni hanno rappresentato il primo passo per poi eseguire le indagini campionarie sui beneficiari, verificando se le autovalutazioni dei Gal fossero validate dagli stessi beneficiari.

Dalle indagini è emerso che la percezione dei beneficiari è polarizzata. Criticità sono più ricorrenti negli interventi attuati attraverso il bando per Misura: l'azienda agricola che realizza il suo punto vendita aziendale, l'agriturismo che amplia il ventaglio dei servizi offerti, il Comune che investe su una struttura museale, l'Associazione di promozione turistica che realizza azioni di promozione.

In queste condizioni, l'integrazione e il collegamento con altre iniziative ed attività è lasciato al beneficiario che decide se legarsi o meno ad iniziative collettive, e non necessariamente portate avanti dal Gal (ad esempio, l'iniziativa Campagna Amica di Coldiretti). Il fabbisogno più ricorrente che emerge dalle interviste è la necessità di una maggiore cooperazione tra istituzioni per portare avanti azioni comuni di valorizzazione territoriale, una contraddizione all'interno dell'approccio partenariale del Leader che precedentemente è stato indicata come il secondo dilemma tra pubblico e privato.

Quando invece gli interventi sono attuati attraverso modalità a regia Gal o quando l'attività di animazione territoriale del Gal è puntualmente realizzata, a valle dei finanziamenti, con la finalità di metterli in rete, allora l'azione di valorizzazione del capitale sociale emerge con chiarezza; i progetti finanziati sono progetti collettivi, costruiti e realizzati attraverso la compartecipazione di più soggetti presenti sul territorio o, anche se individuali, valorizzati in un'ottica di rete. Il Gal crea relazioni o migliora quelle esistenti.

La programmazione 2007-2013 restituisce numerosi esempi nei quali i Gal sono riusciti con successo ad assolvere questa funzione, tuttavia al fine di rendere più efficace l'azione del Gal e più diffusa l'integrazione e la cooperazione nel parco dei progetti finanziati è necessario ragionare sui meccanismi di valorizzazione del capitale sociale.

La valorizzazione del capitale sociale può essere ricondotta a tre condizioni:

- misure che stimolano e favoriscono la cooperazione a monte (la Misura 124 nella programmazione 2007-2013 e la Misura 16 nella programmazione 2014-20);
- procedure attuative che consentono al Gal di portare avanti progetti d'area (i progetti integrati di filiera o i progetti integrati territoriali). In alcuni casi il Gal può diventare la stazione appaltante che per conto del partenariato si fa carico della loro realizzazione (progetti a gestione diretta del Gal);
- una misura di funzionamento del Gal più sbilanciata sulla componente dell'animazione e del coordinamento dell'attuazione e meno sulla componente della valutazione e gestione dei procedimenti amministrativi.

La governance attuativa: chi fa cosa

L'ultimo elemento da affrontare in questa rassegna valutativa riguarda la *governance* del Leader: chi fa cosa? Si tratta di una questione che, per quanto visto fino ad ora, incide sull'efficienza amministrativa e sull'efficacia attuativa.

Il Gal fino ad ora è il soggetto che riceve e valuta le domande di finanziamento, è responsabile almeno del circuito delle domande di aiuto.

Tale impostazione fa sì che il Gal debba dotarsi di esperti in istruttoria e debba utilizzare parte delle risorse stanziare sulla Misura di funzionamento per duplicare a livello locale procedure amministrative già realizzate a livello centrale. Al Gal, si chiede di svolgere le funzioni di uno sportello regionale su scala locale, immaginando o teorizzando una maggiore efficienza o che da tale attività i territori locali sappiamo sviluppare una capacità amministrativa.

La programmazione 2007-2013, e sarà lo stesso - se non peggio - per la 2014-20, ha mostrato come le procedure di selezione delle domande di finanziamento seguano percorsi amministrativi rigidi e regimentati, dai quali non ci si può discostare. Diverse Regioni hanno scelto nel 2007-2013 di avocare a sé tali compiti o di assegnarle all'organismo pagatore regionale. Questa scelta non incide sulla qualità progettuale perché i criteri di selezione devono essere oggettivi, e pertanto sono valutati allo stesso modo dai Gal così come dagli altri soggetti designati.

La scelta di assegnare ancora una volta tale compito ai Gal dovrebbe essere opportunamente vagliata, cercando di aggirare la norma, pur rispettandola nella sua formalità (ricezione delle domande da parte dei Gal, inoltrare per l'istruttoria di ammissibilità al competente organo designato, validazione dell'istruttoria sui criteri di priorità del Gal).

Le risorse sulle spese di gestione del Gal potrebbero così essere indirizzate per potenziare:

- l'animazione territoriale;

- l'accompagnamento alla costituzione di partenariati di progetto;
- la definizione di progetti d'area qualitativamente più validi, ricorrendo alle *short list* di esperti non per selezionare gli istruttori delle domande di aiuto o pagamento, ma per selezionare esperti che possano affiancare i direttori tecnici nello sviluppo delle idee progettuali, o per portare avanti azioni specifiche che richiedono competenze complesse (Servizi su banda larga, Ecomusei, Incubatori di impresa).

Il tema della *capacity building* a livello locale non sarebbe più circoscritto alla dimensione della capacità amministrativa (il saper istruire e valutare le pratiche) ma potrebbe sviluppare e potenziare le competenze che invece investono la costruzione di progetti e processi complessi.

Bisogna tenere a mente che l'organigramma di un Gal *standard* è composto di solito da poche figure, tra queste il direttore/coordinatore, un animatore (tuttofare) e un responsabile amministrativo: una struttura che dovrebbe contenere una varietà di competenze utopiche per poter conseguire gli obiettivi immaginati dal Leader. Se non si entra nel merito di questi aspetti si correrà il rischio di supportare o consolidare un modello di Gal che opera come un piccolo sportello regionale, dedicato alla diffusione dei bandi e alla raccolta e finanziamento delle domande di aiuto.

Considerazioni conclusive

La valutazione del Leader ha restituito una serie di riflessioni aperte sulle quali si dovrebbe sviluppare un dibattito teorico e un ventaglio di soluzioni operative e sperimentazioni. La valutazione nella sua funzione di apprendimento può arrivare a rendere consapevoli i destinatari delle sue risultanze, ma fino ad un certo punto; le soluzioni operative e le sperimentazioni vanno accompagnate e testate con una assiduità ed una vicinanza che è più assimilabile a un'attività di assistenza tecnica. Il *budget* assegnato, come visto, è residuale.

Ritengo che la sperimentazione debba ripartire prima di tutto dall'impostazione, cioè dalla ri-definizione della cornice in cui i Gal possono operare, per fare sì che anche a livello locale possano essere sperimentati nuovi percorsi di sviluppo dal basso (come ad esempio i Distretti di economia solidale). Processi che partano dal presupposto che se viene meno la cooperazione e la partecipazione viene meno lo spirito del Leader.

Anche per la programmazione 2014-2020 dovrà essere affrontato con realismo il tema della valutazione di impatto, in particolare occupazionale. Sarebbe comunque opportuno provare a verificare la fattibilità di una o più valutazioni di impatto della programmazione Leader appena conclusa. La valutazione *ex-post* del Leader 2007-2013 è stata prevista solo in uno dei piani di valutazione dei Psr 2014-2020. Sarà forse, quella, una buona occasione.

Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (2016), *Valutazione ex post del Psr 2007-2013*, documenti ufficiali (non ancora definitivamente validati) delle regioni Calabria, Campania, Emilia Romagna, Lazio, Lombardia, Marche, Sicilia, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto
- Cannavò L., Palumbo M., Bezzi C (a cura), *Costruire e usare indicatori nella ricerca sociale e nella Valutazione* (Franco Angeli 2010)
- Enrd: *Guidance on Community-Led Local Development for Local Actors* (Vers. 1 Maggio 2014) [pdf]
- Stame N., *La Valutazione pluralista*, (Franco Angeli, 2016)

Siti di riferimento

- www.reterurale.it

1. S'intendono sia i fondi che forniscono sostegno nell'ambito della politica di coesione, cioè il Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr), il Fondo sociale europeo (Fse) e il Fondo di coesione (Fc), sia i Fondi per lo sviluppo rurale e per il settore marittimo e della pesca, rispettivamente il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Feasr) e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (Feamp). Il Fesr e il Fse insieme costituiscono i "fondi strutturali".
2. La Misura 4.1, ricomprende tutte le tipologie di Misura dello sviluppo rurale afferenti ai tre Assi ed eventuali Misure aggiuntive. Rappresenta la Misura cardine su cui vengono costruiti i Programmi di Sviluppo Locale (Psl); la Misura 421 finanzia i progetti di cooperazione attivati con partenariati di altri territori rurali, regionali, nazionali (cooperazione interterritoriale) ed europee (cooperazione transnazionale); la Misura 431 è dedicata al finanziamento delle spese di gestione e animazione territoriale dei Gruppi di Azione Locale (Gal) nell'attuazione dei rispettivi Psl.
3. L'Organismo pagatore nazionale è Agea, è organismo pagatore anche delle Regioni che non hanno designato un proprio Organismo pagatore regionale (Opr), come ad esempio in Emilia Romagna (Agrega) e in Veneto (Avepa).
4. È opportuno fare una distinzione tra sistemi informativi e sistemi di monitoraggio: i primi sono dei sistemi di archiviazione integrata di tutti i dati richiesti per la gestione dei procedimenti amministrativi. Il sistema integrato di gestione accompagna i tecnici nell'istruttoria delle domande di aiuto e di pagamento e nei controlli (ad esempio, sono collegati ad altre banche dati esistenti della Pa per controllare le autodichiarazioni). I secondi si configurano come dei *software* applicativi appositamente costruiti per estrarre ed archiviare periodicamente dai sistemi informativi parte delle informazioni contenute per monitorare l'avanzamento dei programmi.
5. Senza voler sminuire l'importante funzione che assolve in termini di sorveglianza del Programma.
6. Perché esaurita la fase di selezione dei Gal non può più variare nel tempo.
7. Cannavò, Palumbo (2010) a cura di C. Bezzi.
8. Ad esempio, poniamo il caso in cui l'indicatore di impatto sulla crescita netta dell'occupazione sia stato fissato a 20 unità e che tale stima sia stata effettuata applicando un rapporto, tra euro investito e occupazione creata, ricavato dalle statistiche ufficiali. La valutazione di impatto restituisce un dato sull'occupazione netta creata pari a 40 unità. Il valutatore può dire che il programma ha avuto un'ottima *performance*? Oppure dovrebbe tener conto del fatto

che il *target* è una delle stime possibili, se attraverso un altro procedimento il *target ex ante* può risultare pari a 60 unità? La fase di revisione e aggiornamento dei *target ex ante*, nel Leader, non consente di ottenere stime puntuali ma solo intervalli di confidenza entro i quali potrebbe ricadere il valore dell'indicatore di impatto atteso.

Per strutturazione della domanda di valutazione si intende quella fase nella quale il valutatore individua i criteri di giudizio che verranno utilizzati per rispondere e gli indicatori che verranno utilizzati.

Report trimestrale sull'avanzamento della spesa nei Psr Italiani - Rete rurale nazionale.

Le risorse totali comprensive della Misura 431 si attestano circa a 1,28 miliardi di euro.

Dal 2010 al 31.12.2016, la data di scadenza prevista per la consegna delle valutazioni *ex post*.

L'indicatore R.2 del Questionario comune di monitoraggio e valutazione (Qcmv).

Per i motivi di cui sopra legati al ritardo attuativo e alla necessità di dare risposte senza dover attendere la conclusione dei progetti.

Si fa presente che la risposta alle domande valutative prevista a livello regolamentare è articolata sulle Misure 41, 421 e 431.

Non esisteva dunque un bando regionale per la Misura 312.

A seconda che si trattasse di Regioni inserite in ciò che allora era chiamato Obiettivo 1 o 2.

Quelli classificati dall'Ocse sulla base del parametro della densità abitativa e poi rielaborati a livello nazionale sulla base di altri indicatori demografici e strutturali con la classificazione in area A poli urbani, B aree ad agricoltura intensiva e specializzata, C aree rurale intermedie e D aree rurali in ritardo di sviluppo.

E non vi sia coincidenza tra distretto sanitario e distretto turistico.

Come Coldiretti, Confagricoltura, Cia, Confcommercio, Cna, la Legacoop e così via. Tra queste, sono le associazioni di categoria del settore agro-alimentare ad essere più presenti.

Nel caso in cui in una provincia insistano più Gruppi di azione locale.

La Regione Sardegna, ad esempio, ha richiesto che tale principio fosse chiaramente esplicitato negli Statuti dei Gal (Psr 2007-2013).

Tutte le procedure di selezione dei Gal sono state portate a termine.

Acronimo inglese dello sviluppo locale di tipo partecipativo.

Guidance on Community-Led Local Development for Local Actors (Vers. 1 Maggio 2014).

La valutazione ex-post dei pagamenti agroambientali dei Psr 2014-2020: prime riflessioni

Francesco Luci ^a

^a Agriconsulting spa

Abstract

L'articolo propone riflessioni sui metodi di analisi utilizzati nella valutazione della Misura 214 in n.7 Psr italiani 2007-2013, segnalando specifici punti di attenzione e complessità, dei quali tener conto nel prossimo esame dei Rapporti di valutazione *ex-post*. Si individuano anche questioni da affrontare nel periodo 2014-2020: la definizione dei *target* programmati; gli Indicatori specifici di programma; l'individuazione profili di analisi rivolti a valutazioni del processo di attuazione delle azioni agroambientali.

Introduzione

Nel dicembre 2016 si sono conclusi i processi di Valutazione *ex-post* dei Programmi di Sviluppo Rurale (Psr) 2007-2013 e le Autorità di Gestione (Adg) regionali hanno sottoposto i relativi rapporti all'esame dei Comitati di Sorveglianza Cds e dei servizi della Commissione UE. Si tratta quindi, ad oggi, di Rapporti ancora non definitivi, suscettibili di eventuali integrazioni e per tale motivo normalmente ancora non resi pubblici. È evidente che essi potranno costituire un'utile fonte di informazioni e giudizi in merito alla efficacia, efficienza e pertinenza dei Psr. La contemporaneità della loro elaborazione, l'esistenza di una comune metodologia di riferimento, accanto ai non pochi elementi di omogeneità dei Psr in termini di struttura e di strumenti di sostegno - creano infatti le condizioni predisponenti ad analisi anche di natura comparativa tra i risultati ed impatti conseguiti nei diversi contesti regionali. Analisi che tuttavia dovranno essere svolte con un elevato livello di attenzione ed approfondimento - pena il rischio di trarre irrealistiche conclusioni da una semplicistica comparazione di quantità - dovendosi tenere in conto delle diversità esistenti tra le esperienze regionali, sia nei contenuti programmatici ed attuativi della Misura agroambientale (214), sia nelle modalità con le quali si è sviluppato il processo di valutazione (es. diversità nei metodi di rilevazione ed elaborazione dei dati).

Le precedenti considerazioni conducono a ritenere necessario avviare quando i Rapporti di Valutazione *ex-post* saranno disponibili, un ampio confronto tra Valutatori, Regioni e i diversi "stakeholder" della valutazione focalizzato sui suoi risultati, la loro interpretazione ed utilizzazione a supporto della attuale programmazione 2014-2020. Una prima ed operativa opportunità per tentare il "trasferimento" degli esiti della precedente esperienza nei nuovi processi valutativi dei Psr 2014-2020 è rappresentata dalla prossima elaborazione da parte delle Adg delle Relazioni annuali di esecuzione relative al 2016 (da presentare entro giugno 2017) nelle quali, per la prima volta, si dovranno avviare analisi aventi per oggetto gli "effetti" (risultati) potenziali delle operazioni concluse o almeno finanziate in corso di realizzazione.

Alla luce di tali considerazioni, di seguito sono proposte alcune prime, personali e molto generali riflessioni scaturite dalle esperienze valutative riguardanti la Misura 214 di n.7 Psr regionali, differenti per localizzazione geografica, dimensione finanziaria e strategie adottate. Riflessioni aventi per oggetto i metodi e strumenti di analisi utilizzati ma anche i risultati da essi ottenuti. Non si tratta quindi di una vera e propria analisi "orizzontale" di quest'ultimi, in termini anche quantitativi (es. attraverso il confronto tra i valori degli indicatori di risultato o impatto raggiunti nei diversi Psr regionali) per la quale sarà necessario, come già segnalato, attendere gli esiti definitivi del processo valutativo *ex-post*.

La lettura dei risultati raggiunti

Come previsto dalla normativa e dagli indirizzi metodologici di fonte comunitaria, cioè dal Quadro Comune di Monitoraggio e Valutazione (Qcmv) di cui all'art.62 del Reg.(CE) n.1974/2006 una prima "misurazione" degli effetti delle misure agroambientali, è offerta dalle analisi basate sull'Indicatore di risultato comune R6. Esso infatti misura l'estensione della "Superficie soggetta (grazie agli impegni agroambientali) a una gestione efficace del territorio che ha contribuito con successo:

- alla biodiversità e alla salvaguardia di habitat agricoli di alto pregio naturale;
- a migliorare la qualità dell'acqua;
- ad attenuare i cambiamenti climatici;
- a migliorare la qualità del suolo;
- a evitare la marginalizzazione e l'abbandono delle terre.

Tale declinazione della superficie agricola interessata dagli impegni agroambientali ha comportato un esame specifico dei loro effetti ambientali, cioè il loro collegamento causale con gli obiettivi ambientali in base alle quali si articola l'Indicatore comune. Es. tra gli impegni di mantenimento e gestione sostenibile dei pascoli e prati permanenti e la biodiversità, risultato espresso attraverso il "sub.indicatore" R6.a. E' già qui possibile evidenziare come la costruzione di questa matrice di causalità "azioni (impegni) - effetti ambientali", abbia rappresentato oltre che un importante momento di confronto tra Valutatore e strutture regionali/Adg, un'occasione per introdurre, a fronte di un quadro metodologico sostanzialmente comune, le specificità dei diversi Programmi (delle diverse Misure 214 in essi programmate) e dei contesti ambientali di intervento. Ciò spiega anche i casi di diversa attribuzione tra i "sub-indicatori"

comuni R6 di azioni apparentemente molto simili. Ad esempio il differenziato giudizio di efficacia della Azione a sostegno dell'agricoltura integrata in relazione all'obiettivo di salvaguardia della biodiversità.

Seppur nell'ambito di un quadro programmatico e valutativo molto differenziato è possibile individuare in sintesi alcuni risultati comuni tra i diversi Psr esaminati.

I valori assoluti raggiunti dall'Indicatore R6 per la Misura 214 a conclusione del 2015, nelle sue cinque declinazioni tematiche elencate, frequentemente raggiunge e supera i corrispondenti valori *target* definiti nell'ultima versione del Psr (2015), ottenendosi pertanto indici di efficacia (*realizzato/target*) pari o superiori al 100%. Risultato questo apparentemente soddisfacente, ma che dovrebbe essere interpretato alla luce dei diffusi casi di progressivo "aggiustamento" dei valori *target* in funzione dell'effettivo stato di avanzamento della Misura; essi hanno, infatti, sempre più perso la funzione di riferimento programmatico iniziale in base ai quali valutare i risultati concretamente raggiunti dal Psr, acquisendo invece un ruolo di valore previsionale, e come tale progressivamente aggiornabile, fino ad identificarsi, inevitabilmente, con il valore raggiunto al 2015. Non è infatti casuale che nell'ambito della Valutazione *ex-post* si sia spesso concordato di effettuare dei confronti anche con i *target* "iniziali" e "intermedi" (es. versione del Psr "*post Health Check* della Pac") fornendo quest'ultimi indicazioni valutative molto più realistiche e utilizzabili per valutare i risultati della Misura.

Tenendo in conto di tali aspetti, e pur con significative differenze tra i processi di attuazione regionali, non è azzardato affermare che la misura 214 appare aver conseguito maggiori risultati nel valorizzare le positive esternalità ambientali dei sistemi agricoli sostenibili, invece che nel mitigare i fattori di "pressione" ambientali derivanti dalle attività agricole più intensive. A conferma di ciò, i processi di adeguamento, in diminuzione, dei *target*, hanno coinvolto principalmente la componente dell'Indicatore di Risultato inerente la tutela qualitativa delle risorse idriche. All'opposto, le necessità di aumentare il *target* si è spesso manifestata nella componente dell'Indicatore "salvaguardia della biodiversità"; in altri termini le modifiche dei *target* hanno rispecchiato un andamento attuativo inferiore alle aspettative per le azioni agroambientali finalizzate a ridurre gli effetti negativi dell'agricoltura sulle risorse naturali quali l'acqua (es. riduzione dei livelli di utilizzazione di fertilizzanti e altri *input*, grazie all'adesione ai metodi di agricoltura biologica o integrata) e invece superiore a quanto inizialmente programmato per le azioni miranti al "mantenimento" di pratiche e sistemi di produzione estensive (es. usi sostenibili di pascoli e prati permanenti) a rischio di scomparsa o intensificazione, ai quali sono connessi benefici ambientali quali la salvaguardia della biodiversità.

Le altre componenti dell'indicatore R6 applicato alla Misura 214, relative alla tutela del suolo e alla mitigazione del cambiamento climatico hanno subito variazioni nei *target*, in aumento o in diminuzione, meno evidenti e comunque non univoche, bensì differenziate tra i diversi Psr, in ragione sia del "mix" di azioni/impegni che si è diversamente determinato, sia dei conseguenti effetti specifici dello stesso.

Oltre che con i corrispondenti *target* (come si è visto in progressivo adattamento) i valori dell'Indicatore di Risultato sono stati rapportati, in sede di Valutazione *ex-post*, con la superficie agricola totale dei diversi contesti di intervento, in forma analoga a quanto oggi previsto con alcuni indicatori "*target*" dei Psr 2014-2020. Questo tipo di confronto ha condotto a risultati generali non molto dissimili tra le regioni esaminate. La Misura 214, tra le linee di sostegno dei Psr più importanti in termini finanziari e di numerosità di beneficiari coinvolti, ha interessato porzioni consistenti ma comunque minoritarie delle Sau regionali (intorno al 20%) in ragione dei vincoli derivanti dai livelli di partecipazione e comunque di natura finanziaria. E' questo un primo essenziale elemento di cui è necessario tener conto nella lettura delle stime riguardanti l'impatto complessivo della Misura nei diversi contesti regionali.

Al di là dell'incidenza complessiva delle superfici agroambientali sulle Sau regionali totali, di maggiore interesse valutativo è stata la differenziazione di tale indice in termini territoriali. Ciò nella constatazione di quanto l'efficacia degli impegni agroambientali sia influenzata dalle caratteristiche ambientali del luogo in cui essi si realizzano. Tale approccio si è concretizzato assegnando priorità agli interventi realizzati sia in aree di pianura particolarmente sensibili e a rischio di inquinamento e degrado (es. zone vulnerabili ai nitrati di origine agricola, di rispetto delle falde ecc.) sia in aree di particolare valore ambientale e naturalistico (es. aree naturali protette, della Rete Natura 2000). E' in queste ultime, situate principalmente in zone collinari o montane che si è riscontrato un significativo effetto di "concentrazione" degli incentivi agroambientali. Nelle aree di pianura, con più diffusione di sistemi di produzione intensivi e potenzialmente inquinanti, la porzione di superficie agricola interessata dalle azioni agroambientali è risultata invece relativamente inferiore, anche se in essa i miglioramenti "unitari" introdotti, rispetto all'ordinarietà, sono stati maggiori.

Quest'ultima lettura dei dati sembra confermare, da un diverso punto di vista, quanto segnalato in precedenza in merito ai maggiori risultati conseguiti dalla Misura 214 nel valorizzare le positive esternalità ambientali dei sistemi agricoli sostenibili, piuttosto che nel mitigare i fattori di "pressione" ambientali derivanti dalle attività agricole più intensive.

Un elemento che ha positivamente caratterizzato l'azione agroambientale di molti del Psr esaminati va ricercato nella sua capacità di aver promosso - a fronte di requisiti minimi e condizioni di accesso al sostegno in progressivo innalzamento - non soltanto il rispetto di singole "pratiche agricole" ma anche il mantenimento o l'adozione di veri e propri "sistemi" di produzione favorevoli in termini ambientali, secondo un approccio olistico alla sostenibilità. Tra questi ultimi l'agricoltura biologica, nei confronti della quale i Psr hanno espresso un'elevata e crescente capacità sia di sostegno finanziario, sia di qualificazione ed orientamento. Da evidenziare anche il crescente sostegno alla cd. "agricoltura conservativa", introdotta in molte regioni (e riconfermata negli attuali Psr) perché in grado di migliorare la sostenibilità ambientale di sistemi e aree agricole caratterizzate da obiettivi di elevata competitività e più difficilmente coinvolgibili nelle altre azioni agroambientali. Ciò a fronte della progressiva riduzione (territoriale o per comparto produttivo) o cancellazione del sostegno per i metodi di Agricoltura Integrata, nella consapevolezza del progressivo assottigliarsi dei loro margini di miglioramento rispetto ai metodi ordinari di coltivazione, che tendono ad identificarsi con i primi. Fenomeno questo particolarmente evidente nei comparti ortofrutticoli di alcune regioni, la cui produzione, per essere destinata ai principali canali di commercializzazione

deve raggiungere requisiti minimi “obbligatori” di salubrità e sostenibilità ambientale.

Quest’insieme di criteri di lettura della variabile “superficie agricola agroambientale”, consentono in definitiva di giungere a primi giudizi valutativi in merito all’efficacia “potenziale” della Misura 214 nel conseguire gli obiettivi per i quali è stata programmata, di per se già ampiamente articolati e differenziati per regione e per specifici ambiti territoriali. Tuttavia, come previsto dal Qcmv, una più esaustiva “prova” degli effetti insiti in tale potenzialità è stata nella Valutazione *ex-post* fornita attraverso l’analisi degli impatti, anche in questo caso differenziati per tema/obiettivo ambientale.

Gli impatti della Misura 214

Aspetti generali

Nell’applicare i criteri e gli indicatori proposti dal Qcmv alla valutazione degli impatti ambientali della Misura 214 il Valutatore ha in realtà sviluppato due livelli di analisi. Per ognuna delle principali tematiche ambientali (biodiversità, acqua, suolo) si è, in primo luogo, cercato di stimare gli “effetti” determinati dagli impegni della Misura nelle superfici agricole nelle quali essi sono stati concretamente applicati (“effetto unitario”), quindi, di stimare l’impatto complessivo sul contesto regionale o su più specifici contesti territoriali. Semplificando molto, tale impatto complessivo è infatti il “prodotto” tra i suddetti effetti unitari derivanti dalle azioni agroambientali e la quota di superficie agricola complessiva da essi interessata. Ciò conduce a importanti differenze nei giudizi valutativi delle singole azioni agroambientali potendosi distinguere tra due opposte tipologie (tra le quali ovviamente si collocano i ben più numerosi casi “intermedi”):

- azioni aventi bassi impatti unitari (rispetto al “controfattuale”) ma rilevanti impatti complessivi, essendo relativamente ampia l’area agricola da essi interessata (es. questo si è spesso verificato nelle azioni di mantenimento dei prati e pascoli); i possibili margini di miglioramento di tali azioni sono quindi da ricercare, entro certi limiti, in un aumento della efficacia dei singoli impegni;
- azioni aventi impatti unitari elevati ma bassi impatti complessivi, interessando estensioni relativamente limitate di superficie agricole (es. alcune specifiche pratiche di agricoltura conservativa o, in alcune regioni la stessa agricoltura biologica); i possibili margini di miglioramento di tali azioni sono quindi da ricercare nel rafforzamento delle azioni di informazione/consulenza/formazione e nel miglioramento delle condizioni di convenienza economica all’adesione da parte dell’agricoltore.

In definitiva, il giudizio di efficacia di una specifica azione agroambientale, in relazione ad un determinato obiettivo ambientale, può modificarsi sensibilmente a seconda se di esse si considera l’impatto specifico (unitario) o l’impatto complessivo.

Si osserva inoltre che gli effetti ambientali sono stati stimati “al netto” delle modificazioni che sarebbero comunque intervenute, nelle variabili considerate, in assenza della applicazione delle azioni agroambientali (cd. analisi controfattuale). Le condizioni “senza” e “con” impegno agroambientale sono state ricostruite, a seconda delle tematiche affrontate, sulla base di dati acquisiti attraverso indagini dirette “*ad hoc*” o di dati secondari ricavabili da fonti documentali e statistiche o da entrambe le fonti.

Dal punto di vista metodologico è necessario porre attenzione sulle difficoltà incontrate nella definizione della situazione “controfattuale”, di complessa lettura nelle analisi (come quelle in oggetto) in cui si esaminano i livelli di utilizzazione di *input* agricoli (fertilizzanti, fitofarmaci) e le modalità di esecuzione di specifiche pratiche agricole. Principalmente nelle condizioni del “non impegno”, infatti, i comportamenti degli agricoltori risultano estremamente variabili, diversificati territorialmente e comunque soggetti a significative evoluzioni temporali, influenzate da fattori culturali (livello di consapevolezza ambientale) ed economici (andamento dei prezzi relativi ai prodotti e ai fattori di produzione). Le variazioni verificatesi nell’andamento degli indicatori stimati per le condizioni di agricoltura ordinaria (“controfattuali”) hanno in molti casi sensibilmente modificato il giudizio di efficacia relativo agli impegni agroambientali (situazione “fattuale”) non perché quest’ultimi siano stati depotenziati (è anzi spesso avvenuto il contrario), ma in quanto è venuto a ridursi il margine di miglioramento da essi introdotto rispetto ad una fisiologica evoluzione del contesto agricolo generale.

È alla luce di queste “premesse” di natura essenzialmente metodologica che dovranno quindi essere letti ed interpretati gli esiti delle valutazioni riguardanti gli impatti della Misura 214 (e del Psr nel suo insieme).

La salvaguardia della biodiversità

Numerosi *habitat* naturali e semi-naturali, molte specie di flora spontanea e di fauna selvatica, le razze animali allevate e le varietà vegetali coltivate, rappresentano le varie facce di una biodiversità legata allo spazio rurale e più direttamente “dipendente” dall’attività agricola, rispetto alle quali essa può svolgere una funzione di salvaguardia e valorizzazione o, all’opposto, di alterazione ed impoverimento. Le Misure 214 sono state indirizzate alla valorizzazione della prima funzione, cercando nel contempo di ridurre o almeno mitigare gli effetti negativi derivanti dall’intensificazione dei processi produttivi agricoli.

I metodi di produzione biologica (ed in alcuni di produzione integrata) hanno determinato, laddove praticati, un generale miglioramento dei livelli di biodiversità in conseguenza principalmente dei seguenti effetti operativi: il minor impiego di fitofarmaci e soprattutto una diminuzione del loro livello di tossicità; il mantenimento o la maggiore diffusione di prati permanenti e pascoli; l’introduzione di pratiche agricole (come rotazioni e coperture del terreno) in grado di favorire un ecosistema agricolo a beneficio della fauna selvatica.

Le azioni agroambientali qualitativamente più significative sono state tuttavia, quelle che hanno consentito di incrementare e tutelare nelle aree agricole spazi naturali o semi-naturali, quali prati, zone umide, siepi, boschetti, filari alberati, vere e proprie “infrastrutture

ecologiche” con funzioni di *habitat* di riproduzione e rifugio per numerose specie spontanee. Le indagini campionarie sull'avifauna eseguite con il metodo del confronto “fattuale-controfattuale” hanno confermato i benefici di quest'insieme di azioni agroambientali: nelle aree interessate si verifica un incremento della ricchezza di specie legate agli ambienti agricoli (e spesso anche a priorità di conservazione) e delle rispettive popolazioni. I benefici sono stati amplificati nei casi in cui il ripristino di spazi naturali si è accompagnato a trasformazioni nelle pratiche e negli ordinamenti agricoli (riduzione dei fitofarmaci, rotazioni, colture di copertura).

A fronte di questi impatti specifici significativi, più incerta e in alcuni casi non compiuta è stata la stima degli impatti complessivi a livello regionale, attraverso il popolamento dell'indicatore comune di impatto previsto dal Qcmv relativo alla influenza esercitata dall'azione agroambientale sull'evoluzione dell'indice di abbondanza delle specie di interesse agricolo (*Farmland bird index - Fbi*)¹.

Più evidenti invece gli impatti valutati attraverso l'indicatore comune “Conservazione delle aree agricole ad alto valore naturale” (in inglese: *farmland High Nature Value-Hnv*)² al cui mantenimento la Misura 214 concorre in forma significativa, verificandosi in esse una elevata incidenza delle superfici agroambientali. Il contributo fornito dalla Misura 214 (e da altre del Psr) è essenzialmente quello di aver contrastato la tendenza all'abbandono o alla intensificazione di superfici agricole regionali aventi caratteristiche (tipi di uso agricolo del suolo e modalità di gestione) che ne determinano l'Alto Valore Naturale, secondo la definizione assunta a livello comunitario. La principale questione metodologica da affrontare, nell'ambito della attuale programmazione 2014-2020, riguarda tuttavia il perfezionamento, e l'applicazione a livello regionale, di metodi e procedure atte all'identificazione di tale aree e della loro evoluzione nel tempo, a partire presumibilmente dai lavori già svolti sul tema dalla Rete Rurale Nazionale, in particolare nella stima dell'Indicatore di contesto comune C37 (“*Hnv Farming*”) a livello regionale.

La tutela delle risorse idriche e del suolo

Nelle aree di pianura, ma anche in quelle collinari, il principale effetto ambientale dei Psr è individuabile nella attenuazione degli impatti negativi sulle risorse naturali determinati dai sistemi di coltivazione ed allevamento intensivi.

Gli impegni agroambientali hanno incentivato una riduzione variabile intorno al 30% negli apporti di azoto e fosforo, che si riflette in una diminuzione del “*surplus*” di tali macro elementi (cioè degli apporti al netto delle asportazioni colturali) e quindi nelle quantità che per percolazione e lisciviazione dallo strato arabile del terreno raggiungono le falde acquifere e i corpi idrici superficiali. Integrando tali impatti unitari relativi alle specifiche aree di intervento agroambientale, con l'effettivo “peso” che esse hanno sul totale della superficie agricola regionale, si arriva a stimare una riduzione complessiva del *surplus* di azoto (impatto globale) molto minore, variabile ovviamente da regione a regione, e compresa tra l'1,5% e il 5%; valori medi regionali che tuttavia tendono ad aumentare in specifiche aree, spesso collinari e nelle quali predominano gli indirizzi agricoli arborei.

Al di là dei singoli risultati quantitativi, da analizzare per singolo Psr, è utile esaminare il citato fenomeno del mancato raggiungimento dei *target* programmati per l'indicatore complessivo di impatto “miglioramento della qualità dell'acqua”. Soprattutto è utile cercare di capirne le cause, diverse e spesso tra loro convergenti. Tra queste:

- un'adesione alle azioni inferiore alle previsioni *ex-ante*, determinata da una riduzione della convenienza all'adesione, reale o percepita, da parte dei potenziali beneficiari;
- una distribuzione degli impegni maggiore del previsto nelle aree montane, nelle quali si verificano riduzioni degli *input* inferiori che in altre aree;
- una generale riduzione verificatasi negli ultimi anni dei livelli di concimazione nelle aziende convenzionali (fenomeno connesso anche alla crisi economica) con conseguente diminuzione del “differenziale” rispetto a quelle condotte con impegni agroambientali.

Rispetto ai fitofarmaci, gli impatti specifici riguardano essenzialmente una modificazione - a seguito dei metodi di agricoltura biologica o integrata - della loro distribuzione per classi di tossicità, verificandosi, in presenza di impegni, la prevalenza dei prodotti o biologici o comunque caratterizzati da più bassi livelli di rischio per la salute degli operatori e l'inquinamento delle acque.

Il richiamo agli impatti delle azioni agroambientali relativamente all'obiettivo della tutela qualitativa delle risorse idriche è l'occasione per evidenziare un elemento programmatico ed attuativo che ha positivamente caratterizzato alcuni Psr regionali, migliorandone l'efficacia. Ci si riferisce all'integrazione programmatica ed attuativa verificatasi tra le Misure 216 e 214 nel favorire la realizzazione (la prima) e il successivo mantenimento (la seconda) di specifiche “infrastrutture vegetali” quali le Fasce tampone boscate, destinate alla rimozione dell'azoto presente nella soluzione circolante nel suolo (deflussi idrici superficiali e sotterranei) la cui efficacia è stata l'oggetto di specifici approfondimenti in alcune Valutazioni *ex-post*.

Il contributo del Psr all'obiettivo di tutela del suolo è stato espresso - oltre che nella già richiamata riduzione degli *input* agricoli potenzialmente inquinanti - dall'incentivazione di pratiche agricole che hanno favorito la riduzione dei fenomeni di erosione superficiale del suolo e/o il mantenimento o incremento del suo contenuto di sostanza organica stabile. Tra le altre, l'inerbimento interfilare, le lavorazioni ridotte, forme di copertura del suolo, la riconversione dei seminativi in prati permanenti, specifiche azioni finalizzate a favorire apporti di sostanza organica al suolo. Le numerose analisi e stime presenti nelle Valutazioni *ex-post* consentono di valutare gli impatti delle diverse azioni agroambientali sia in forma “unitaria”, sia complessiva potendosi ricavare, come già segnalato, giudizi valutativi anche molto diversificati a seconda di quali dei due “indicatori” considerati.

Considerazioni conclusive

Le valutazioni *ex-post* dei Psr regionali 2007-2013, per le quali saranno a breve disponibili i relativi Rapporti finali, rappresentano un

prezioso patrimonio di informazioni ed elementi utili per lo sviluppo di analisi più generali basate anche sulla comparazione di risultati ed impatti. Per esse appare indispensabile assicurare elevati livelli di approfondimento e di partecipazione da parte dei diversi soggetti, istituzionali e non, coinvolti nei processi attuativi dei Psr, al fine qualificare e ottimizzare l'interpretazione dei diversificati esiti delle analisi valutative e la loro utilizzazione. Le propedeutiche riflessioni qui esposte hanno avuto la più limitata finalità di fornire alcune chiavi interpretative o di segnalare specifici punti di attenzione e complessità di cui tener conto nel prossimo esame, singolo e aggregato, dei Rapporti di valutazione *ex-post*.

Restano da approfondire più numerose questioni di ordine soprattutto metodologico che potranno condizionare la pratica valutativa dei Psr 2014-2020. Tra le altre si segnalano:

- la definizione e il ruolo dei *target* programmati rispetto alle eventuali rimodulazioni finanziarie e modifiche apportate ai Programmi; andrebbe concordato preliminarmente se essi dovranno svolgere il ruolo di riferimento programmatico costante rispetto al quale valutare i risultati progressivamente raggiunti (e soprattutto le cause del loro eventuale scostamento positivo o negativo) o dovranno invece continuare ad assumere, come accaduto nella programmazione 2007-2013, la funzione di valori previsionali, progressivamente aggiornabili in funzione dell'effettiva attuazione del Programma e della manifestazione dei suoi effetti (previsioni che, alla fine del Programma, inevitabilmente tenderanno ad identificarsi con i risultati);
- il miglioramento e presumibile ampliamento degli Indicatori di Risultato complementari (aggiuntivi rispetto a quelli utilizzati come "*target*") attraverso l'integrazione di idonei Indicatori specifici di programma; infatti l'attuale sistema di indicatori comunitari definiti nel Reg.(UE) 808/2014 è in grado di fornire una base conoscitiva sottodimensionata in relazione all'ampiezza delle analisi necessarie per una esaustiva ed argomentata "risposta" alle Domande valutative previste nello stesso Regolamento; ciò pur nella consapevolezza che in tale "risposta" gli indicatori rappresentano una componente utile ma non esaustiva del processo di argomentazione, dovendo questi essere interpretati e "spiegati" (soprattutto nelle analisi di efficacia e pertinenza) alla luce di elementi cd. "qualitativi", superando l'anacronistico e in realtà poco fattibile dualismo tra analisi "quantitative" e analisi "qualitative";
- l'individuazione di indicatori o più in generali di profili di analisi specificatamente rivolti a valutazioni "di processo" in particolare sui fattori interni (informazione/comunicazione, requisiti di ammissibilità e criteri di selezione) o esterni (condizioni macroeconomiche, evoluzioni culturali) al Programma che "condizionano" i livelli e il tipo di partecipazione alle azioni agroambientali; cioè un rafforzamento delle analisi iniziali aventi per oggetto le caratteristiche, la distribuzione territoriale, le potenzialità degli interventi effettivamente proposti e finanziati, in base alle quali definire eventuali adeguamenti nelle modalità di loro attuazione e delle quali successivamente tener conto per meglio comprenderne e interpretare i risultati ed impatti ambientali conseguiti; il pregio di tali analisi "di processo" è anche quello di fornire alle Adg e ai vari "*stakeholder*" elementi di valutazione e conseguenti proposte già nelle prime fasi del processo di attuazione del Programma e quindi concretamente (e non solo teoricamente) utilizzabili per un suo miglioramento.

Riferimenti bibliografici

- European Commission (2014) e European Evaluation Helpdesk for Rural Development - *Guidelines for the ex-post evaluation of 2007-2013 Rsps*

1. Il Fbi è un indice aggregato che esprime la tendenza complessiva delle popolazioni di uccelli che dipendono dalle aree agricole per nidificare o alimentarsi in periodo riproduttivo e viene elaborato annualmente a livello regionale (Rrn-Lipu) sulla base dei dati raccolti nell'ambito del programma europeo di monitoraggio degli uccelli comuni.
2. "Quelle zone d'Europa in cui l'agricoltura costituisce un importante (o anzi principale) uso del territorio, e in cui l'agricoltura stessa si accompagna o serve da sostegno a una considerevole diversità di specie e di habitat, oppure alla presenza di specie la cui conservazione è di importanza europea, nazionale e/o regionale (o a entrambe le situazioni)" Eea, 2004 - *Guidance document to the Member States on the application of the high nature value impact indicator*"

Il Psr e la qualità della vita nelle aree rurali

Cinzia De Sanctis^a, Paolo Torcia^a

^a Agriconsulting spa

Abstract

L'articolo descrive i risultati dell'analisi svolta da Agriconsulting SpA per soddisfare la domanda sul contributo del Psr 2007-2013 al miglioramento della qualità della vita e diversificazione dell'economia rurale. La risposta ha valorizzato le percezioni di gruppi di testimoni privilegiati raccolte, con metodo partecipato, a inizio e fine programmazione in alcune aree rurali di otto regioni.

Introduzione

Il miglioramento della qualità della vita nelle aree rurali è uno degli obiettivi del Regolamento (CE) 1698/2005 sul sostegno allo sviluppo rurale, perseguito attraverso le misure dell'Asse 3 finalizzate ad accrescere l'attrattività dei territori per la popolazione e per le imprese e invertirne il declino socioeconomico. Per la verifica del raggiungimento di tale obiettivo, il Quadro Comune di Monitoraggio e Valutazione (Qcmv) propone un set di indicatori di risultato e impatto da misurare e, nell'ambito della Valutazione *ex post*, pone una domanda specifica trasversale (C9)¹: "In che misura il Psr ha contribuito al miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali e ha stimolato la diversificazione dell'economia rurale?" cui rispondere.

L'articolo seguente illustra come il valutatore indipendente Agriconsulting ha risposto a tale domanda nell'ambito delle Valutazioni *ex post* dei Psr 2007-2013 delle Regioni Campania, Emilia Romagna, Lazio, Lombardia, Sicilia, Val d'Aosta, Veneto e Umbria e si sofferma sulla descrizione dei risultati emersi grazie all'applicazione di un metodo misto che ha integrato il sistema degli indicatori comuni di risultato e impatto con un indicatore aggiuntivo multidimensionale che rappresenta la qualità della vita percepita da testimoni privilegiati in determinati territori scelti come aree di studio.

Preliminarmente alla disamina di tali risultati, si illustrano le brevemente le motivazioni che hanno sostenuto l'introduzione di tale indicatore aggiuntivo e il metodo applicato per elaborarlo. Regolamenti e documenti sullo sviluppo rurale non fornivano infatti una definizione del concetto di qualità della vita, né dimensioni da indagare e gli indicatori comuni proposti dal Qcmv (popolazione interessata, turisti in più, valore aggiunto e occupati) non risultavano del tutto adeguati per restituire gli effetti sul contesto di riferimento di iniziative di sviluppo rurale numericamente e finanziariamente contenute².

Valorizzando il contributo fornito nel 2011 dalla Rete Rurale Europea con il *Working Paper "Capturing impacts of Leader and of measures to improve quality of life in rural areas"*, che suggerisce di misurare il miglioramento della qualità della vita applicando un approccio qualitativo su scala micro territoriale, la metodologia messa a punto dal Valutatore si caratterizza per un approccio misto, partecipato e territorializzato. L'indagine svolta infatti utilizza giudizi e valutazioni di gruppi di *stakeholder* (approccio partecipato) per costruire un indicatore sintetico sul "come si vive" in contesti rurali territorialmente circoscritti (approccio territorializzato) in momenti successivi "interni" al periodo di programmazione (confronto *ante post*) e ricercare gli effetti attribuibili alle attività sostenute - quantificati con gli indicatori comuni - sulla evoluzione tra il T0 e il T1 delle dinamiche percepite (approccio misto).

Cenni metodologici

Gli indicatori di qualità della vita - Il concetto di qualità della vita è stato scomposto in sei dimensioni (servizi, economia, infrastrutture, ambiente, cultura e processi sociali e istituzionali) e in 25 indicatori (vedi tabella in figura 1). La scelta delle dimensioni e degli indicatori è stata effettuata dal Valutatore sulla base della letteratura sull'argomento³, del Regolamento dello sviluppo rurale e degli stessi Psr oggetto di valutazione. A differenza degli indicatori suggeriti nel WP della Eern, gli indicatori utilizzati nell'indagine descrivono in maniera il più possibile completa il tema della Qualità della Vita indipendentemente dal campo di azione del Psr e sono stati formulati in modo da comprendere molteplici aspetti (ad esempio presenza di servizi e loro accessibilità) e da essere valorizzati con un giudizio qualitativo e argomentato.

Le aree di indagine - L'indagine ha interessato mediamente da 3 a 5 aree "testimone" per regione individuate con il supporto delle Autorità di Gestione nell'ambito di territori rurali destinatari degli interventi dell'Asse 3 interessati anche dall'Approccio Leader o da iniziative di programmazione integrata. I criteri che hanno guidato la scelta sono stati: l'identificabilità delle aree da parte dei testimoni locali, privilegiando quindi aggregazioni territoriali permanenti con caratteristiche relativamente omogenee; la presenza di progettualità attivata con il Psr nell'ambito degli Assi 3 e 4; le esigenze di conoscenza e valutazione espresse dalle Regioni.

I testimoni privilegiati - I testimoni che hanno preso parte all'indagine sono stati individuati con il supporto dei Gruppi di Azione Locale o dei soggetti incaricati della Progettazione Integrata tenendo conto della necessità che essi rappresentassero con cognizione di causa almeno una delle dimensioni individuate e risiedessero in comuni diversi nell'ambito del territorio prescelto. La scelta dei testimoni è stata realizzata privilegiando la "competenza" e la visione territoriale rispetto al "ruolo di rappresentanza"⁴. Hanno partecipato all'indagine mediamente 8-10 testimoni per area di indagine, gli stessi (nei limiti del possibile) nelle due fasi temporali⁴.

La tecnica applicata - La valorizzazione degli indicatori di qualità della vita nelle aree testimone è stata effettuata nell'ambito di *Focus group* organizzati nelle prime fasi di implementazione del programma (ante - T0) e a conclusione del processo attuativo (post - T1). I *Focus group* sono stati condotti con la *Nominal Group Technique* (Ngt)⁵. Ai testimoni è stato chiesto di valutare singolarmente con

giudizio numerico da 1 (la situazione è pessima) a 5 (la situazione è ottima) ciascun indicatore e, successivamente, di discutere collettivamente il "voto", esprimendo in maniera argomentata sensazioni e testimonianze, per arrivare a un giudizio unico e condiviso. Nei *Focus* realizzati a fine programma i testimoni sono stati invitati a discutere collettivamente gli effetti del Psr sulla qualità della vita, a analizzare gli indicatori comuni e aggiuntivi quantificati dal monitoraggio e dalla valutazione, a riflettere su cosa sarebbe avvenuto in assenza di sostegno, a evidenziare buone prassi e raccomandazioni.

Gli indici di sintesi - Con gli indicatori discussi e quantificati nei *Focus group* sono stati calcolati gli indici di sintesi di qualità della vita delle varie aree testimone, normalizzati in un valore compreso tra 0 (qualità pessima) e 1 (qualità ottima), poi organizzati in tre classi di soddisfazione (molto o abbastanza soddisfatti con un indice superiore a 0,55; moderatamente soddisfatti con un indice compreso tra 0,45-0,55; insoddisfatti con un indice inferiore a 0,45).

Le argomentazioni a supporto della valorizzazione degli indicatori di qualità della vita, le evoluzioni mostrate dagli indicatori di sintesi nel confronto T0-T1, le riflessioni dei testimoni locali sulla capacità del Psr di determinare o contrastare il cambiamento, assieme agli indicatori forniti dal monitoraggio e/o dalla valutazione relativi a tutto il Psr costituiscono gli elementi su cui è stata basata la risposta alla domanda trasversale nei Rapporti di valutazione *ex post*.

Figura 1 - Gli indicatori di qualità della vita utilizzati

Dimensione	Indicatore	Descrizione
SERVIZI	1. Nidi/Materne; Obbligo	I servizi di base per l'infanzia e le scuole dell'obbligo sono presenti e facilmente accessibili alla maggioranza dei cittadini; le fasce più deboli sono adeguatamente tutelate
	2. Presidi sanitari territoriali	Esistono nel territorio presidi sanitari pubblici: Medici di base, Centri di salute distrettuali, guardia medica, assistenza domiciliare per anziani e disabili
	3. Assistenza fasce disagiate	Le fasce sociali maggiormente disagiate possono rivolgersi a sportelli informativi pubblici e a centri di assistenza sociale specializzati ricevendo adeguata risposta
	4. Gestione e smaltimento dei rifiuti	La filiera dello smaltimento dei rifiuti nelle sue diverse articolazioni (raccolta, differenziazione, centri di raccolta...) è presente ed efficiente
	5. Sicurezza locale	Il contesto locale è sicuro sotto il profilo dell'ordine pubblico; nessun particolare allarme sociale fra la popolazione. Le forze dell'ordine sono presenti in forma adeguata
	6. Servizi alla popolazione e presidi commerciali	Esistono sul territorio anche nei piccoli centri o nelle aree più periferiche servizi alla popolazione ed esercizi commerciali che rendono confortevole la vita quotidiana
ECONOMIA	7. Solidità e dinamismo del sistema produttivo	Il sistema delle imprese riflette un dinamismo positivo, strutturalmente solido, non monoculturale e con casi di innovazione
	8. Sostenibilità dell'agricoltura	L'attività agricola nel territorio è diversificata nelle sue forme e funzioni, tale da garantire attrattività e stabilità al lavoro della famiglia agricola
	9. Infrastrutture turistiche	Le infrastrutture turistiche e i servizi collegati (sentieristica, centri informativi...) sono adeguati per attrarre turisti nella zona e contribuire alla ricchezza locale
	10. Impegno delle amministrazioni per facilitazioni all'imprenditoria	Le varie Amministrazioni che incidono sul territorio (dalla Regione ai Comuni) garantiscono sostegno all'imprenditoria attraverso sportelli unici, erogazione di contributi con modalità e tempi efficienti e altro
	11. Occupazione e sua stabilità	Le dinamiche occupazionali, pur considerando il periodo di crisi, lasciano pensare a una stabilità complessiva, il lavoro non segnato da eccessivo precariato e stagionalità
	12. Occupazione giovani, donne ...	Il lavoro femminile e giovanile seguono il trend generale senza particolare penalizzazione; il sistema è in grado di assorbire anche occupazione femminile e giovanile
INFRASTRUTTURE	13. Reddito e costo della vita	Il reddito disponibile per chi vive e lavora nell'area (prodotto o non prodotto localmente) è adeguato al costo locale della vita; non sono presenti fenomeni diffusi e crescenti di povertà, specie in relazione alle fasce di popolazione più esposte (p. es. anziani soli)
	14. Reti di collegamento per i principali centri erogatori di servizi	Ci sono strade agevoli e adeguati servizi: tali da rendere facili e veloci i collegamenti anche dei piccoli centri con le mete economiche e amministrative più prossime: città capoluogo, università, aeroporti etc
	15. Qualità del sistema insediativo	Le abitazioni sono confortevoli e dotate delle infrastrutture: corrente elettrica, acqua potabile, riscaldamento. Diffuso accesso a segnale per telefono mobile, internet Adsl
AMBIENTE	16. Aree verdi e ricreative	Esistono con sufficiente abbondanza aree verdi (aree rurali, parchi, laghi etc.) e aree attrezzate ad uso dei cittadini, tali aree sono note, accessibili e sufficientemente ben tenute per la fruizione della popolazione locale
	17. Salubrità del territorio	L'ambiente è nel complesso salubre (aria, acqua, suolo)
	18. Attenzione istituzionale all'ambiente	Le istituzioni che ai diversi livelli (da Regionale a Comunale) incidono sul territorio provvedono al mantenimento della salubrità dell'ambiente
CULTURA	19. Patrimonio artistico architettonico	Il patrimonio artistico e architettonico è di pregio e ben conservato
	20. Eventi, festival, manifestazioni culturali	Nel territorio esistono molteplici manifestazioni culturali, eventi, festival di qualità culturale capaci di attrarre visitatori anche da zone limitrofe
	21. Cinema, teatri, musei, biblioteche	Esiste un sistema museale, sia pur piccolo, di valore almeno regionale; cinema, teatri, biblioteche sono in numero sufficiente a soddisfare la domanda potenziale del territorio
	22. Produzione culturale	Esistono sul territorio luoghi di produzione culturale quali centri/scuole teatrali, di pittura, di ballo, oppure editori locali, parchi tecnologici, etc
QUALITÀ DEI PROCESSI SOCIALI E ISTITUZIONALI	23. associazionismo e volontariato	Esistono sul territorio associazioni culturali, politiche, sportive e di volontariato capaci di coinvolgere e attrarre cittadini, e in particolare giovani
	24. Governance orizzontale	Esiste una consolidata pratica di ascolto e collaborazione interistituzionale (fra Comuni, fra Comuni e Provincia, fra questi e uffici periferici dello Stato)
	25. Governance verticale	Esistono consolidate pratiche di ascolto e partecipazione popolare, anche tramite strumenti quali le circoscrizioni

Fonte: Agriconsulting SpA

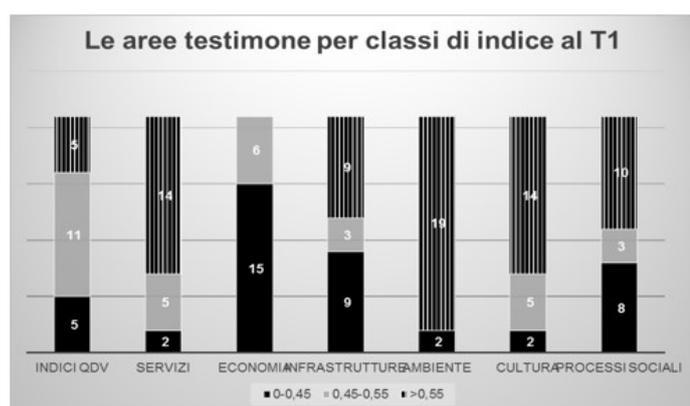
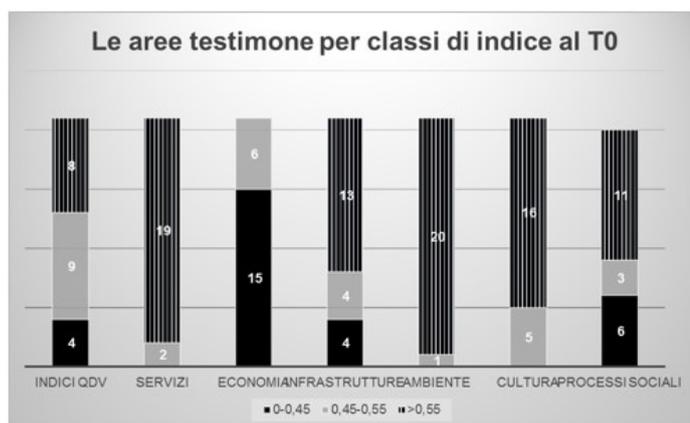
Non essendo i Rapporti di valutazione *ex post* definitivamente approvati, di seguito si descrivono le principali suggestioni scaturite dai testimoni relativamente ai cambiamenti percepiti nel periodo senza riferimento alle aree e alle regioni in cui tale analisi è stata effettuata.

L'evoluzione degli indici di sintesi e il contributo del Psr nella percezione dei testimoni

La situazione che complessivamente emerge nelle aree testimone dal confronto tra le rilevazioni T0 - T1 evidenzia indici di sintesi di qualità della vita che si collocano in 11 casi in una condizione di parziale soddisfazione (con valori intorno al valore medio 0,45-0,55) e con dei passaggi di classe che definiscono una crescita dell'area della insoddisfazione. La qualità della vita complessiva nelle aree testimone è quindi percepita in peggioramento.

Ad apportare un valore positivo all'indice di sintesi sono la dimensione ambientale (in 19 casi più che sufficiente), la dimensione culturale e quella dei servizi mentre gli aspetti economici sono per i due terzi dei territori percepiti molto critici. Elementi di criticità si percepiscono in aumento anche per gli indicatori infrastrutturali e di *governance*.

Figura 2 - Confronto fra la distribuzione delle aree testimone per classi di indice nella fase di implementazione del Psr (T0) e nella fase di chiusura del Psr (T1)⁶



Fonte: Elaborazioni Agriconsulting SpA

La valutazione genericamente positiva sulla disponibilità dei servizi - la dimensione si colloca nella maggioranza dei casi sopra il punteggio medio 0,5, è comunque in ribasso in relazione alla presenza e fruibilità dei servizi alle fasce disagiate, così come rilevato anche in altre analisi⁷. La diminuzione della soddisfazione in ben 16 aree è determinata dalla minore disponibilità di risorse per garantire erogazione e qualità dei servizi, alla percezione di un'offerta che non si è adeguata alla trasformazione del modello sociale e demografico, che determina maggiori necessità di assistenza alla popolazione invecchiata - e alla rarefazione dei servizi commerciali. Tali percezioni sono più gravi nelle aree dove il calo demografico e l'invecchiamento della popolazione sono più acuti e/o dove la minore densità di infrastrutture viarie e di trasporto rende più oneroso fruire dei servizi alla persona, come le aree montane o quelle più periferiche. In relazione a questo aspetto in alcune aree si evidenzia il ruolo svolto dalle associazioni di volontariato nel mantenimento di alcuni servizi.

Le misure che potevano intercettare questa dimensione sono la Misura 321 Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale diversamente declinata dai Psr (sia in termini di risorse sia di tipologie azioni ammissibili) e la Misura 311 Diversificazione verso attività non agricole con le azioni volte alla creazione di fattorie sociali. I progetti realizzati sono apprezzati a livello locale perché consentono il mantenimento di servizi a rischio se a totale carico dei Comuni, facilitano le famiglie (in particolare quelle con soggetti con diverse forme di disabilità) e anche l'occupabilità delle donne.

La positiva percezione, dei testimoni e del valutatore sugli interventi sostenuti, attiene le loro modalità attuative: essi sono stati quasi sempre caratterizzati da una efficace individuazione dei fabbisogni, dalla integrazione con le politiche di zona attraverso la concertazione operata dai soggetti pubblici coinvolti (Aulss e Comuni) con le associazioni, garantendo la ricaduta sovracomunale delle iniziative. In alcuni distretti sanitari si sono implementate formule innovative e sperimentali (per il contesto in cui si localizzano) di assistenza sanitaria. Da sottolineare l'elevato contenuto di esemplarità dei progetti in termini di approcci partenariali innovativi e condivisi da sostenere anche nella programmazione 2014-2020.

La dimensione economica caratterizza più negativamente la qualità della vita con valori sotto la media in due terzi dei casi. I bassi valori dell'indice di sintesi derivano dalla valutazione molto negativa di tutti gli indicatori economici, ivi incluso il giudizio sull'attività delle Amministrazioni, ai differenti livelli, di garantire il necessario supporto alle iniziative imprenditoriali in gran parte delle aree testimone. La necessità di innovare un sistema produttivo, spesso monoculturale, poco competitivo e incapace di generare occasioni occupazionali, accomuna nord, centro e sud e si riproduce nelle due fasi temporali confermando la validità del fabbisogno iniziale.

In buona parte dei *Focus group* il sistema delle imprese è giudicato poco competitivo. La crisi ha determinato la fuoriuscita dal mercato di molte imprese e di conseguenza la perdita di posizioni lavorative, spesso di età matura e dunque di difficile ricollocazione. Va segnalata, in controtendenza, la visione più ottimistica (in alcune aree del nord) che attribuisce alla crisi una positiva capacità di selezione sul sistema che ha costretto al rinnovamento le imprese rimaste. L'impatto del Psr è riconosciuto esclusivamente per il sistema agroalimentare, mentre la capacità di incidere sulla diversificazione dell'economia con la creazione/potenziamento di imprese

in ambito *extra* agricolo (turismo, commercio, artigianato) è considerata molto marginale seppur non irrilevante in termini di rinnovamento e riposizionamento sul mercato delle imprese beneficiarie.

Più o meno in tutte le aree il giudizio sul sistema agricolo migliora o resta stabile su valori di moderata soddisfazione. Opinione che accomuna tutti i tavoli è l'imprescindibilità del sostegno del Psr al rafforzamento/mantenimento di tale sistema che grazie all'intervento sulle filiere, sulla qualità, sull'innovazione, sulla multifunzionalità, stabilizza i redditi e l'occupazione. Una considerazione trasversale riguarda la crescita dell'attrattività dell'agricoltura verso per i giovani non soltanto come rifugio temporaneo. L'ingresso in agricoltura di giovani qualificati e determinati è apprezzata in tutti i territori indagati. Il sostegno comunitario ai giovani e le modalità attuative che premiano la realizzazione di insediamenti e investimenti aziendali da parte dei giovani rappresentano una condizione preliminare per innescare processi di rinnovamento di produzioni, processi e funzioni.

Le criticità più evidenti del sistema agricolo provengono dalle aree montane dove si conferma la funzione di compensazione dell'indennità nei confronti del reddito da lavoro e dove il suo venire meno aumenterebbe i rischi di abbandono e marginalizzazione delle attività di coltivazione ed allevamento. Tuttavia da questi territori si conferma l'evoluzione del modello produttivo sempre più indirizzato alla diversificazioni delle funzioni e alla integrazione delle attività.

Meno incisivo appare il contributo del Psr sullo sviluppo del turismo rurale. Nella maggior parte delle aree prevale la considerazione che le risorse ambientali e culturali, pur di qualità elevata, non siano ancora sufficientemente valorizzate e i testimoni sottolineano la mancanza di *network* fra gli operatori capaci di coordinare l'offerta territoriale esistente (carezza segnalata peraltro anche dagli operatori agrituristici che hanno avuto accesso alla Misura 311 Diversificazione verso attività non agricole) e di assicurare attrattività e visibilità dell'offerta sul mercato nazionale/internazionale.

Le aree dove il giudizio sulla qualità delle infrastrutture turistiche e dei servizi collegati migliora nel confronto *ante* (T0) *post* (T1) si distinguono per l'attivazione di modelli turistici alternativi in cui la valorizzazione integrata delle risorse ambientali, culturali, paesaggistiche enogastronomiche si sta realizzando con la organizzazione di reti tra imprese nell'ambito di itinerari tematici, l'offerta di pacchetti turistici che si caratterizzano per la crescente qualità dell'offerta ricettiva, la valorizzazione delle produzioni di qualità.

La percezione molto negativa sul sistema produttivo, anche quando migliora rispetto al T0, si riflette sull'andamento degli indicatori del mercato del lavoro che permangono drammaticamente critici e incidono in forma pesantemente negativa sulla qualità della vita e sull'indice finale. La scarsa qualità del capitale umano, dovuta anche a fenomeni di dispersione scolastica, limita le potenzialità occupazionali dei giovani. Il lavoro agricolo è in controtendenza, in linea con la rinnovata attrattività dell'agricoltura verso i giovani e rappresenta un bacino occupazionale sempre più qualificato. Contestualmente aumenta il senso di precarietà⁸ che traspare nella lettura in contro-luce delle argomentazioni relative al costo della vita. Seppure il modello sociale delle aree rurali consenta ancora condizioni di vita accettabili grazie ad un minore costo della vita, a servizi (ancora) sufficienti, alla rete di volontariato molto attiva, sono in aumento casi di indigenza, coperti dal pudore e dalla ritrosia a manifestare il disagio, da parte soprattutto della popolazione anziana. Il sistema insediativo e infrastrutturale in due terzi delle aree contribuisce positivamente all'indice di qualità della vita anche se nel confronto temporale aumentano situazioni di maggiore insoddisfazione. Le abitazioni sono dotate dei servizi essenziali ma nelle aree turistiche l'abbandono delle seconde case, non più soggette a adeguata manutenzione, abbassa il livello complessivo della qualità del patrimonio edilizio. Si acuisce la criticità delle infrastrutture viarie e dei trasporti che aggrava l'isolamento delle aree più marginali e delle fasce sociali più fragili e limita anche la circolazione turistica. In tutti i territori viene lamentata la grave lacuna dell'infrastruttura telematica che rappresenta un punto di debolezza sia per la popolazione sia per le imprese, specie quelle turistiche. Il contributo del Psr è riconosciuto in alcune regioni per gli investimenti a sostegno della mobilità delle popolazioni rurali e per il miglioramento della viabilità mentre gli interventi per la infrastrutturazione telematica non sono avvertiti dai testimoni anche nelle aree testimone interessate dalle nuove tratte per la mancata realizzazione dell'ultimo miglio..

La dimensione ambientale apporta un valore alto e positivo alla qualità della vita. Qualità delle risorse e fruibilità del patrimonio naturale sono considerate molto buone e anche l'attenzione delle istituzioni all'ambiente è giudicata mediamente sufficiente. In controtendenza si pongono due aree in cui vengono denunciati gravi problemi di inquinamento e dissesto che aggravano la condizione di vivibilità e sicurezza dei cittadini. I testimoni hanno manifestato una elevata sensibilità alle problematiche ambientali e la presenza di almeno un "esperto" della dimensione ha permesso l'approfondimento degli elementi di fragilità e problematica ambientale. Il contributo del Psr sulla protezione delle risorse aria acqua suolo biodiversità è riconosciuto e riconoscibile pur se ovviamente territorialmente circoscritto e limitato in presenza di criticità determinate da settori diversi dall'agricoltura.

La dimensione culturale apporta un contributo positivo/molto positivo alla qualità della vita espressa da un indicatore di sintesi soddisfacente/molto soddisfacente nella quasi totalità delle aree. I testimoni confermano che la maggior parte del patrimonio storico nelle aree testimone è di qualità ma le difficoltà economiche dei Comuni ne compromettono la manutenzione, la gestione e la promozione con conseguenze negative nel lungo periodo. La proposta culturale è vivace ma non sempre capace di produrre iniziative innovative e garantire visibilità dei territori.

La dimensione storico-culturale è intercettata in modo significativo dal Psr ma, come ovvio, l'impatto è funzione della qualità e consistenza dei progetti realizzati. Gli interventi incontrano il giudizio positivo dei testimoni locali che riconoscono al recupero di borghi, edifici tipici e aree verdi un forte impatto di natura identitaria e sociale. In tutte le aree le modalità attuative hanno favorito l'intervento su elementi riconoscibili e significativi, la realizzazione di strutture con funzioni culturali e sociali (strutture museali, biblioteche, teatri, centri espositivi eccetera) a vantaggio della comunità residente e dei turisti. Tra le buone prassi, il coinvolgimento della popolazione giovanile nella gestione dei servizi offerti nei beni recuperati, l'elevato livello di fruizione da parte della popolazione residente e dei turisti, la buona integrazione delle realizzazioni con l'operato delle amministrazioni locali a sostegno del contesto urbanistico e delle

emergenze artistiche. I testimoni riconoscono che, senza il sostegno del Psr, i Comuni non sarebbero intervenuti nella messa in valore del patrimonio culturale e paesaggistico. Nell'ambito di una valutazione positiva degli effetti del Psr sono state tuttavia segnalate debolezze che rappresentano altrettante raccomandazioni per garantire a questi interventi una maggiore efficacia in termini sociali ed economici tra cui la necessità di assicurare la gestione e la sostenibilità dei servizi offerti nei beni recuperati, anche favorendo l'integrazione pubblico-privato e la promozione e il coordinamento delle proposte ricreative e culturali per evitarne l'episodicità. Infine ancora una volta la promozione della crescita culturale anche attraverso il sostegno alla formazione delle maestranze locali che eseguono gli interventi di recupero.

La dimensione della partecipazione e della *governance* presenta un andamento dicotomico. Da una parte una valutazione di grande soddisfazione su associazionismo e volontariato che, in particolare nelle regioni del centro-nord, rappresentano un vivere che attribuisce alla solidarietà e alla dimensione dei processi sociali un ruolo trainante e migliorano la percezione complessiva della qualità della vita. Dall'altra una generalizzata sfiducia verso le istituzioni giudicate lontane dalle necessità dei cittadini: il giudizio già negativo al T0 si acuisce in particolare per la mancanza di pratiche di ascolto e partecipazione alle decisioni. In alcune aree viene sottolineata la maggiore collaborazione orizzontale tra Comuni e Enti che accresce l'efficienza della gestione di alcuni servizi. Restano tuttavia molti fenomeni di campanilismo che minano la sostenibilità e il successo delle iniziative attivate a sostegno della crescita dell'attrattività dei territori e sottendono criticità ancora presenti di qualità relazionale. Tali criticità vengono evidenziate anche nelle aree Leader, dove i Gal avrebbero dovuto svolgere una funzione attiva di animazione e aggregazione. Raramente i testimoni dei tavoli riconoscono ai Gal o agli organi responsabili dei programmi integrati un ruolo efficace di coordinamento e facilitazione nel migliorare i livelli di *governance* orizzontale.

Considerazioni conclusive

L'approccio partecipato con la condivisione di obiettivi e metodi dell'indagine ha permesso il coinvolgimento attivo dei principali attori, generando un meccanismo a catena che, dal livello regionale, si è irradiato fino al livello locale dei Gal, che si sono impegnati in tutte le fasi organizzative, *in primis* la selezione dei testimoni privilegiati. La varietà nella composizione dei tavoli, con la presenza di soggetti provenienti da ambiti diversi da quelli tradizionalmente interessati dalle politiche di sviluppo rurale, con una buona conoscenza del settore di appartenenza e dell'area nel suo complesso, insieme alla necessità di attribuire il valore più appropriato a rappresentare la sintesi delle argomentazioni proposte dal gruppo mediante l'applicazione della Ngt, ha sostenuto efficacemente l'approccio multidimensionale della ricerca.

L'applicazione territorializzata del metodo ha permesso di evidenziare differenze tra territori della stessa regione anche più intense di quelle, più prevedibili, tra le regioni anche se l'uso di uno strumento dipendente da percezioni soggettive di un *panel* di testimoni che, seppure individuato con criteri univoci, è comunque formato da persone diverse, non restituisce un'immagine oggettiva e confrontabile tra le aree che consenta di dire quale sia la differenza tra i territori in scala.

Il Psr si è inserito in contesti più o meno "felici" con misure che intercettano buona parte degli indicatori ma la sua capacità di influenzarne la dinamica è stata ovviamente determinata dalla presenza e rilevanza degli interventi rispetto ai fabbisogni, dalla loro dimensione, qualità, concentrazione e coordinamento con le altre politiche territoriali attivate nei diversi contesti. Negli ambiti dove l'intervento del Psr è stato cospicuo e strategico (agricoltura, ambiente) ha dato frutti percepiti dai testimoni locali che riconoscono gli effetti rilevati dalle indagini valutative svolte. In gran parte delle aree/regioni senza il sostegno del Psr alcuni interventi non sarebbero stati realizzati e gli indicatori avrebbero avuto un andamento più negativo.

In quasi tutte le aree si percepisce una crescente e generalizzata preoccupazione legata alla diminuzione delle risorse e all'aumento dei tagli che generano disuguaglianze in un quadro di perdurante crisi economica, in cui la fragilità del tessuto produttivo non riesce a "tenere" le posizioni e generare nuova occupazione. Su tali preoccupazioni il Psr non ha determinato alcuna inversione.

È evidente che l'obiettivo del miglioramento della qualità della vita sembra sproporzionato rispetto alle risorse messe in campo e che il Psr non può sostituire le politiche pubbliche su servizi e infrastrutture. Va però sottolineato che l'effetto del Psr sull'occupazione, sulla diversificazione dell'economia, sul miglioramento dell'attrattività territoriale è stato percepito e riconosciuto quando i modelli di *governance* offerti dal Psr sono stati capaci di generare interventi di sistema sostenuti da integrazioni funzionali fra le misure, da investimenti rilevanti, da partenariati capaci di intercettare e movimentare il sistema produttivo locale. E' stato di contro giudicato spreco e inefficace quando la programmazione ha operato in maniera convenzionale, quando il sostegno ha interessato i territori a macchia di leopardo sovvenzionando progetti individualistici anche in contrasto tra loro.

Per la programmazione 2014-2020 la raccomandazione, avanzata anche in molte aree testimone, peraltro in sintonia con gli orientamenti strategici dell'accordo di partenariato, è che gli interventi per l'introduzione, il miglioramento o l'espansione dei servizi di base per la popolazione rurale e le relative infrastrutture di piccola scala siano attivati nell'ambito di strategie di sviluppo locale, con una visione di area vasta, dando ascolto a fabbisogni e proposte che provengono dai cittadini (approccio *bottom up*) e ricercando progettualità che coinvolgano le aziende agricole nella fornitura di servizi attuati con approcci partenariali.

L'approccio *bottom-up* a livello locale può essere valorizzato anche fornendo il sostegno alle Amministrazioni pubbliche, soprattutto dei piccoli Comuni, per attività di animazione e sensibilizzazione volte ad assicurare la concertazione con la popolazione residente.

Le attività propedeutiche iniziali di informazione ed animazione sarebbero inoltre molto utili per accompagnare l'attivazione delle misure caratterizzate da elementi di innovazione tecnica o procedurale e da processi concertativi tra più soggetti (ad esempio la Misura 16 Cooperazione), soprattutto negli ambiti settoriali o territoriali nei quali le esperienze analoghe realizzate con il Psr

2007-2013 non hanno ottenuto risultati soddisfacenti.

L'implementazione delle strategie di sviluppo locale può giovare del trasferimento delle buone prassi, anche attraverso la Rete Rurale, in particolare per quanto attiene lo sviluppo di modelli di *governance* di successo promossi nell'ambito dell'approccio Leader e di altre forme di programmazione integrata, che hanno valorizzato le capacità programmatiche locali, definito interventi coerenti e generato integrazioni funzionali fra le diverse misure del Psr, partenariati di scala sovra-comunale, stimolato la formazione di reti fra operatori e la nascita di iniziative di cooperazione.

Infine la ricerca di una effettiva integrazione nell'utilizzazione dei fondi Sie volti a migliorare la qualità della vita e l'inclusione sociale non dovrebbe rimanere solo una buona intenzione.

Riferimenti bibliografici

- Bezzi C., Cannavò L., Palumbo M. (2010), *Costruire e usare indicatori nella ricerca sociale e valutativa*, Franco Angeli, Milano
- Bezzi C. (2014), *Fare ricerca con i gruppi. Guida all'utilizzo di Focus group, Brainstorming, Delphi e altre tecniche*, Franco Angeli, Milano
- Cagliero R., Cristiano S., Pierangeli F. (2011), La valutazione della qualità della vita nelle aree rurali. *Agriregionieuropa* Anno 7 N. 26
- Censis 45 (2011), *Rapporto sulla situazione sociale del Paese*
- Commissione europea (2006), *Manuale del Quadro Comune per il Monitoraggio e la Valutazione - Documento di orientamento 2007-2013*
- Commissione Europea (2009), *Non solo PIL. Misurare il progresso in un mondo in cambiamento*, Com (2009)
- Cannavò L. (1999), *Teoria e pratica degli indicatori nella Ricerca sociale. Teorie e problemi della misurazione sociale*, Ed. Led, Milano
- Cutolo V., Villa A., Rondinella T., Segre E., Mancini V., Nicora F., Mancon G., Quars (2009), *Come si vive in Italia? - Indice di Qualità Regionale dello Sviluppo*, (a cura) [\[link\]](#)
- De Sanctis C., De Sanctis M., Minerva M., Tenna F., Torcia P. (2010), L'utilizzo di tecniche partecipate e del contributo degli stakeholder per valutare la variazione della qualità della vita nelle aree rurali interessate dal programma di sviluppo rurale - Impostazione e prime applicazioni. *Rassegna Italiana Valutazione* n. 48
- Dps Accordo di Partenariato 2014-2020, Decisione di Esecuzione della Commissione del 29.10.2014
- Enrd 2011: *Capturing impacts of Leader and of measures to improve Quality of Life in rural areas*, Brussels
- Enrd 2010: *Working Paper K - Examples of additional indicators*
- Enrd 2014: *Capturing the success of your Rdp: guidelines for the ex post evaluation of 2007-2013 Rdps*
- Forum Aree Interne: Nuove strategie per la programmazione 2014-2020 della politica di coesione territoriale. Rieti, 11 e 12 marzo 2013
- Istat-Cnel, 2013, *Bes* [\[pdf\]](#)
- Stiglitz J., Sen A. and J., Fitoussi P. (2009), *Report of the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. Paris. Available online from the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, [\[link\]](#)
- Uval (2014), Strategia Nazionale per le Aree Interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance. *Materiali Uval* Numero 31
- Ventura F., Milone P., Van der Ploeg J.D. (2008), La vita fuori della città. Amp

-
1. *Eern 2014 Capturing the success of your Rdp: guidelines for the ex post evaluation of 2007-2013 Rdps.*
 2. Il peso finanziario dell'obiettivo del miglioramento della qualità della vita rappresenta mediamente il 10% delle risorse complessive del Psr.
 3. Si veda C.Bezzi, L.Cannavò, M. Palumbo 2010; Cannavò 1999; Commissione Europea 2009; Stiglitz 2009; Aavv Quars 2009; Istat Cnel 2013)
 4. Sono stati coinvolti operatori economici, rappresentanti di sindacati e associazioni di categoria, dirigenti o operatori di servizi socio-sanitari e scolastici, dirigenti di istituti bancari, rappresentanti di associazioni culturali, sindaci, presidenti di comunità montana, dirigenti Gal etc.
 5. Si veda Bezzi C., Fare ricerca con i gruppi. Guida all'utilizzo di *Focus group, Brainstorming, Delphi* e altre tecniche.
 6. Il grafico riporta i risultati dell'indagine delle aree dove sono state condotte le due rilevazioni temporali T0-T1. In fase di chiusura del programma (T1) in alcune aree non è stato possibile garantire che i *Focus group* fossero composti dagli stessi testimoni partecipanti alla fase T0. In questi casi la risposta alla domanda trasversale C9 è stata fornita anche valorizzando le indagini sviluppate per le domande specifiche di misura. In una Regione dove lo stato attuativo dei progetti riconducibili all'Asse 3 presentava forti ritardi, la rilevazione al T1 è stata sostituita da una analisi partecipata che ha valorizzato il sistema degli indicatori con giudizi espressi da un panel di testimoni privilegiati sulla capacità degli interventi in itinere di incidere sulle dinamiche degli indicatori più pertinenti.
 7. Si veda la relazione Obiettivi per una strategia regionale delle aree interne (Le precondizioni dello sviluppo: scuola salute e mobilità. Rieti 11-12 Marzo 2013).
 8. Si veda anche Censis 45 2011-Rapporto sulla situazione sociale del Paese.

La valutazione on-going dei Psr 2007-13 come esperienza di capacity building

Roberto Cagliero^a, Simona Cristiano^a, Francesco Licciardo^a, Francesca Varia^a

^a CREA - Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria

Abstract

Il presente contributo riflette una lettura del sistema di valutazione nel contesto della programmazione per lo sviluppo rurale e, in quest'ambito, dei progressi compiuti a conclusione del ciclo di valutazione *on-going* (2007-13). Nel passaggio alla fase di valutazione "durante il periodo della programmazione" (2014-20), caratterizzata da una maggiore complessità, la lettura complessiva del sistema di valutazione dello sviluppo rurale 2007-13 offre l'opportunità di trarre insegnamenti dalle lezioni dell'esperienza e di riflettere sulle possibilità di crescita di una "cultura della valutazione" diffusa tra le amministrazioni, i valutatori e gli altri *stakeholder* dei Psr.

Introduzione

La trasmissione delle Relazioni di valutazione (Rdv) *ex post* dei Programmi di Sviluppo Rurale (Psr) 2007-2013 ai Servizi della Commissione europea (Ce), prevista per il 31 dicembre 2016, chiude il ciclo della valutazione *on-going*.

Questo si è contraddistinto per la realizzazione di percorsi regionali di sistematica consultazione dei valutatori per l'attuazione, la revisione e la chiusura dei Psr fino, appunto, all'analisi degli impatti degli interventi e incorporando, in diversi casi, le valutazioni *ex ante* dei programmi 2014-20.

Un approccio *on-going* che era stato proposto dalla Ce in continuità e, anche, con grande innovazione, rispetto ai percorsi valutativi realizzati sin dagli anni '90, sugli interventi relativi agli obiettivi 5a e 5b.

La conclusione del ciclo della valutazione *on-going* segna, inoltre, il passaggio alla valutazione "durante il periodo della programmazione" 2014-20, caratterizzata da una maggiore attenzione alla conduzione di valutazioni più allineate ai fabbisogni conoscitivi delle amministrazioni e ai programmi.

Questo passaggio ha portato gli autori a condividere alcune riflessioni che prendendo spunto, anche, dai risultati di precedenti attività di ricerca, restituiscono, con questo contributo, una lettura complessiva del sistema di valutazione nel contesto della programmazione per lo sviluppo rurale e, in quest'ambito, dei progressi compiuti nell'evoluzione della "cultura della valutazione". La prima parte del lavoro sintetizza le novità introdotte con il sistema di valutazione *on-going* per il periodo di programmazione 2007-13 e le sue principali caratteristiche.

La seconda parte è focalizzata sul processo di *capacity building* in materia di valutazione osservato nel corso degli anni e che, incoraggiando le organizzazioni a pensare e agire "in modo valutativo", anche attraverso l'apertura a nuovi utilizzatori, ha certamente favorito l'evoluzione di una maggiore consapevolezza della *governance* dei processi valutativi.

La terza parte, descrive le modalità con cui diverse amministrazioni regionali hanno dato seguito ai risultati dei percorsi di valutazione *on-going* e di cui è esemplificativo il caso della *learning evaluation* applicato alla Relazione di valutazione intermedia (Riv) 2010 del Psr Sicilia 2007-13.

Infine, nell'ultima parte, si illustrano i principali insegnamenti dell'esperienza 2007-13, delineando, in prospettiva, i possibili margini di miglioramento nella restituzione di evidenze valutative sempre più utili alle esigenze delle amministrazioni, dei valutatori e degli altri *stakeholder* dei Psr.

La valutazione on-going delle politiche di sviluppo rurale nel periodo 2007-13

I regolamenti sullo sviluppo rurale 2007-13 hanno impresso, rispetto al passato, un impulso rilevante al cambiamento degli approcci alla valutazione delle politiche di sviluppo rurale in termini, tra l'altro, di rafforzamento, omogeneità e sistematicità dei processi.

Il Reg. (CE) n. 1698/2005¹ sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (Feasr) ha compreso l'insieme dei riferimenti metodologici che hanno costituito il Manuale del Quadro Comune per il Monitoraggio e la Valutazione (Qcmv)²

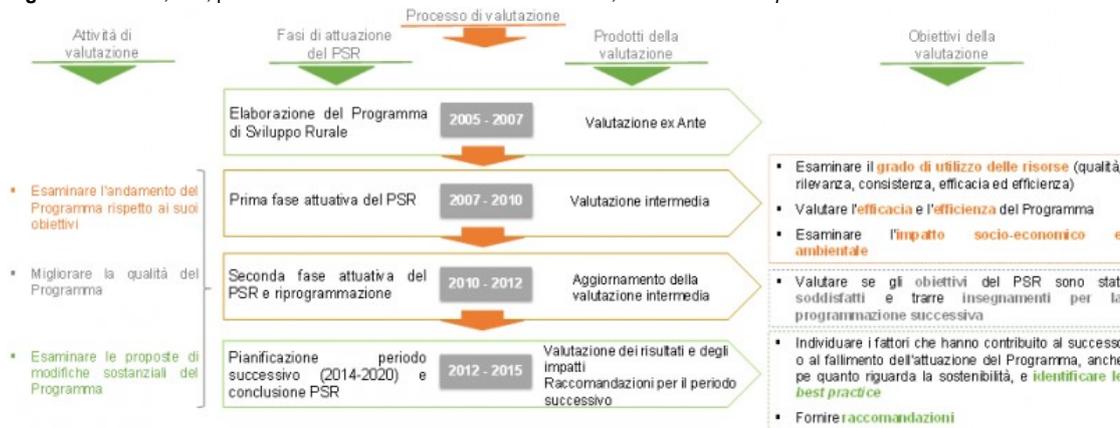
La Nota di orientamento B - Linee guida per la valutazione (Commissione europea, 2006b) del Qcmv, in particolare, ha definito la valutazione come quel processo che «include tutte le attività di valutazione da effettuarsi nell'intero periodo di programmazione, comprese le valutazioni *ex ante*, intermedia ed *ex post*». Tale definizione si è posta senz'altro in continuità con le prescrizioni in materia di monitoraggio e valutazione relative ai precedenti periodi di programmazione. Al tempo stesso, l'approccio *on-going* è stato innovativo, per la sua continuità, nel corso dell'attuazione dei Psr, ha conferito strategicità alle attività di monitoraggio e di valutazione, sottolineando la possibilità e la necessità di attivare eventuali modifiche nell'organizzazione della valutazione. Lo scopo è stato di supportare la definizione e l'implementazione dei Psr, fornendo alle rispettive Autorità di Gestione (Adg) elementi utili e utilizzabili alla comprensione e all'analisi dei risultati raggiunti e degli impatti nel lungo termine, dei fattori di successo e di insuccesso, e delle opportunità di miglioramento. Infatti, la valutazione ha inteso favorire lo sviluppo di una buona politica, contribuendo al miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia dei Programmi (Bolli *et al.*, 2010).

Appaiono, dunque, evidenti gli stimoli a considerare un approccio nuovo alla valutazione, non più indirizzato solo all'*accountability*, ma soprattutto al suo utilizzo. Tale affermazione, tra l'altro, viene consolidata con l'approccio alla valutazione durante il periodo di

programmazione (Cristiano, Licciardo, 2016) previsto per il 2014-20. In ogni caso, il ciclo di valutazione *on-going* di fatto contribuisce a far maturare alle Adg una importante capacità di gestione dei processi valutativi e di confronto con i valutatori.

Nella figura 1 è riportata la schematizzazione indicata dal Qcmv che illustra come la valutazione *on-going*, oltre a concorrere ad alimentare i momenti obbligatori di valutazione (vale a dire i rapporti *ex ante*, intermedio ed *ex post*), accompagna l'intero ciclo di programmazione nelle sue fasi tipiche e ricorsive: programmazione, implementazione, riprogrammazione (eventuale), conclusione.

Figura 1 - Attività, fasi, prodotti e obiettivi della valutazione in itinere, intermedia ed ex post



Fonte: nostre elaborazioni su Nota di orientamento B - Linee guida per la valutazione, Commissione europea, 2006b

Il processo di *capacity building* nella valutazione dello sviluppo rurale

Nel contesto dello sviluppo rurale, la regolamentazione comunitaria ha imposto sostanzialmente una serie di obblighi in materia di monitoraggio e valutazione, quasi a delineare un quadro rigido in capo agli Stati membri (Sm). In particolare, come rilevato da alcuni autori (tra gli altri, Dwyer *et al.*, 2008; ÖIR, op. cit.; D'Angelillo, 2013; Cristiano *et al.*, 2013; Vidueira *et al.*, 2014; Cristiano, Licciardo, 2016), l'analiticità del Qcmv è stata troppo vincolante, limitando le opportunità di espressione di specificità organizzative, gestionali e tecnico metodologiche; di contro, l'approccio *on-going*, ha sicuramente rappresentato un impulso alla maturazione della cultura della valutazione. Nel corso dei diversi cicli di programmazione, parallelamente al rafforzamento del ruolo della valutazione per la definizione e l'implementazione dei programmi, si è assistito ad un processo di consolidamento della *capacity building* delle amministrazioni nella valutazione dello sviluppo rurale, specialmente in termini di formulazione di una propria domanda di valutazione, di confronto in materia di valutazione, di apprendimento e di capacità di (ri)orientare la propria azione.

Nello specifico, il processo di *capacity building* delle Adg dei Psr è stato promosso dalla Ue sin dalla valutazione degli interventi relativi agli obiettivi 5a e 5b e poi ancora, fino all'attuale periodo di programmazione 2014-20 (Cagliero, Cristiano, 2016).

Da una parte l'emanazione di norme regolamentari e orientamenti, pur ispirati ad un principio di rendicontazione, ha fornito indirizzi su importanti elementi di gestione della valutazione: costruzione della domanda di valutazione, relazione con i valutatori, qualità e utilità delle valutazioni. Con l'istituzione del Qcmv, la Ce ha teso inoltre a definire un quadro europeo comune, omogeneo e robusto per la realizzazione delle valutazioni, che ha favorito il confronto e la discussione sulle esperienze degli Sm attraverso l'istituzionalizzazione e il consolidamento del principio di *networking* per lo scambio di competenze e di esperienze.

Dall'altra parte, l'istituzione della Rete Europea per la Valutazione dello Sviluppo Rurale³ (art. 86 del Reg. (CE) n. 1698/2005) ha favorito proprio lo scambio di competenze e l'attuazione del supporto e della valutazione della politica di sviluppo rurale. Il lavoro della Rete Europea per la Valutazione si è incentrato sul rafforzamento delle capacità nell'attuazione dei processi di valutazione, attraverso l'organizzazione di attività di *workshop* tematici e scambi di esperienze, la diffusione di buone pratiche e la redazione concertata di documenti di orientamento o di approfondimento, a partire da una rilevazione dei fabbisogni degli Sm in termini di valutazione (Figura 2).

Figura 2 - Identificazione di principali fabbisogni di valutazione (esclusi quelli puntuali sui dati)



Fonte: nostre elaborazioni su dati European Evaluation Network for Rural Development, 2008 e 2011

All'interno della Rete, è istituito il Comitato degli Esperti Europei della Valutazione, composto da rappresentanti di ogni autorità nazionale competente. All'interno di questo Comitato sono state discusse le questioni inerenti all'applicazione degli obblighi in materia di valutazione, sin dall'esperienza della programmazione 2000-2006 e fino alla definizione di quelli vigenti.

A livello nazionale, nell'ambito del Programma della Rete Rurale Nazionale (Rrn), le attività della *Task force* Monitoraggio e Valutazione, si sono orientate a favorire il confronto e l'apprendimento condiviso fra tutti i soggetti portatori di interesse nel campo della valutazione dello sviluppo rurale, sia come responsabili che come utilizzatori (Mipaaf, Adg dei Psr, membri del partenariato, rappresentanti di altri Sm, Ue, valutatori, ricercatori, Associazione Italiana di valutazione).

La Ue ha altresì teso a rafforzare le capacità di organizzazione e *governance* della valutazione, con l'introduzione di indirizzi in materia di strutture di gestione e presidio della qualità dei processi valutativi (*steering group*) e dell'obbligo di effettuare la valutazione durante la realizzazione dei programmi (valutazione *on-going*).

Come riportato nella tabella 1, le strutture di *governance* proposte nella valutazione *on-going* hanno svolto funzioni che spaziavano dalla stesura delle specifiche tecniche degli affidamenti, alla gestione amministrativa (verifica della conformità dei servizi e dei prodotti realizzati), al supporto metodologico (approcci, metodi e strumenti di valutazione; diffusione e *follow-up* dei risultati della valutazione), alla facilitazione dei rapporti con i fornitori dei dati (uffici statistici, organismo pagatore) e con i valutatori. Garantendo il confronto sistematico tra gli *stakeholder*, tale organizzazione ha contribuito a specificare una domanda di valutazione che, nel corso della programmazione, è stata ulteriormente esplicitata in una apprezzabile numerosità di valutazioni tematiche.

Tabella 1 - Ruolo e funzioni delle principali strutture di *governance* nella valutazione dello sviluppo rurale

	Unità tecnica M&V	Responsabile di valutazione	Nucleo di Valutazione	Steering group		
Ruolo	Amministrazione e coordinamento	Amministrazione e coordinamento	Supporto tecnico e scientifico	Amministrazione e coordinamento	Consulivo e partecipativo	Supporto tecnico e scientifico
	Conformità valutazione	Conformità valutazione	Confronto con valutatore	Conformità valutazione	Definizione fabbisogni	Confronto con valutatore
	Capitolato bandi	-	Definizione Quesiti valutativi	Capitolato bandi	Definizione Quesiti valutativi	Definizione Quesiti valutativi, metodi e criteri
Funzioni e attività	Gestione e qualità monitoraggio	Gestione e qualità monitoraggio	-	Gestione e qualità monitoraggio	-	Percorsi di analisi tematici
	Coordinamento con Adg	Coordinamento con Adg	Supporto su Reg. UE	-	Relazione tra Adg e valutatore	Supporto su Reg. UE
	Coordinamento con altri fondi	Coordinamento con altri fondi	-	-	Relazione con altri fondi	-
	-	Coordinamento con Rrn	-	-	Dialogo con stakeholder	Relazioni con stakeholder
	Redazione Rae	-	Uso risultati valutazione	Disseminazione risultati	Uso risultati	Uso risultati
Rappresentatività	Ridotta	Ridotta	Media	Ampia		
Numerosità	Ridotta	Ridotta	Ridotta	Ridotta	Variabile	Ampia

Fonte: nostre elaborazioni su Bolli et al., 2010

L'aspetto organizzativo è stato riflesso in processi partecipativi di formulazione della domanda valutativa, che ha, in diverse regioni, coinvolto i soggetti impegnati nella programmazione e le diverse categorie di *stakeholder*. Questo ha fatto sì che la domanda fosse espressa, via via nel corso della programmazione, in maniera sempre più autonoma e aggiuntiva, rispetto alle prescrizioni di *accountability* previste dal Qcmv, riflettendo la reale esigenza di approfondimento per i singoli programmi (Cristiano, Licciardo, 2016).

A tal proposito, è possibile affermare che il principale merito della valutazione *on-going* è quello di aver aperto la strada ad un approccio maggiormente flessibile, guidato dai regolamenti e dal Qcmv, ma soprattutto da una domanda consapevole di valutazione. Questa ha rappresentato l'insieme delle priorità e attività che dovranno essere assunte e, quindi, degli aspetti che dovranno essere

oggetto delle analisi del valutatore e rispetto ai quali si dovranno formulare delle risposte. Come indicato da Cristiano *et al.* (2013), la specificità della domanda valutativa, e le revisioni a cui è stata sottoposta nel corso del settennio di programmazione sulla scorta delle specifiche esigenze emerse, «testimoniano la maggiore consapevolezza acquisita dalle Amministrazioni regionali nel “ritorno di conoscenza” atteso dalla valutazione *on-going*».

Lezioni di *follow-up* dai Psr italiani: il caso studio del Psr Sicilia 2007-2013

Nel contesto della valutazione durante il periodo di programmazione, il sostegno della Ce all'utilizzo dei risultati della valutazione è rafforzato, fino a prevedere che «ogni valutazione sia soggetta ad appropriato *follow-up* conformemente alle norme specifiche di ciascun fondo»⁴.

Tuttavia, le linee guida comunitarie per la programmazione 2014-20 non forniscono alcuna indicazione, né pratica né teorica, su come dare seguito alle valutazioni dei Psr.

In letteratura, soprattutto nell'ultimo decennio e principalmente a livello internazionale, si sono affermati approcci valutativi specificamente orientati agli usi e all'utilizzazione delle valutazioni (Patton, 2010). Su queste basi sono stati, anche, sperimentati percorsi di *follow-up*, più o meno organizzati, principalmente orientati alla partecipazione e all'apprendimento, e focalizzati sul miglioramento delle attività di comunicazione e rappresentazione dei risultati delle valutazioni e/o del programma, e sul consolidamento delle capacità di gestione di chi ne è responsabile per l'attuazione.

Una condizione fondante di tali approcci è, evidentemente, la consapevolezza del mandato valutativo e la volontà, condivisa a più livelli, delle amministrazioni circa gli usi e i possibili utilizzi delle valutazioni.

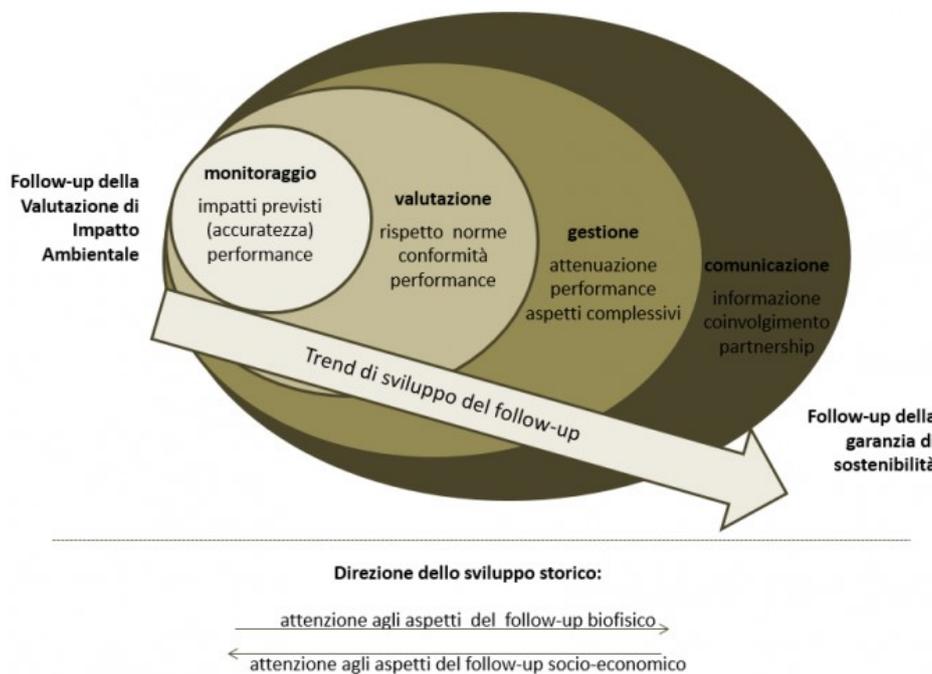
A questo riguardo, nel corso del periodo di programmazione 2007-13, è stato possibile osservare la maturazione di tale consapevolezza, nella manifestazione di un crescente fabbisogno delle amministrazioni regionali di (re)indirizzare l'utilità delle valutazioni *on-going*, dalle risposte formali al Qcmv alla propria domanda di valutazione. Tale fabbisogno è stato sistematicamente oggetto di confronto con i valutatori indipendenti⁵, e ha investito le fasi di strutturazione, osservazione, analisi e giudizio dei processi valutativi dei Psr (Commissione europea, 2006a).

A questo proposito, la Rrn ha, anche, realizzato giornate di riflessione e approfondimento in materia di usi e utilità delle valutazioni per finalità di miglioramento dei programmi e della loro attuazione, promuovendo approcci che favorissero l'apprendimento continuo (*learning evaluation*), e la definizione di una domanda specifica di valutazione, che fosse più utile alle parti interessate, e l'utilizzo dei risultati dei processi valutativi regionali⁶.

Un approfondimento sulle esperienze applicative di *follow-up* realizzate in Italia è stato curato dalla Rrn nell'ambito dell'analisi della trattazione delle raccomandazioni presentate dal Valutatore indipendente (Vi) del Psr Sicilia 2007-13 nella Riv al 2010. A seguito della consegna della Riv, nel rapporto dialettico tra esecutore del contratto e committente erano intervenuti anche i Servizi della Ce, con proprie osservazioni rivolte in parte al Vi (es. invito a migliorare l'attività di raccolta dei dati e le metodologie applicate) ed in parte all'Adg (es. migliorare la fornitura dei dati al valutatore e l'applicazione dei criteri di selezione delle domande di aiuto da parte dei beneficiari del Psr). Sebbene in letteratura fosse ampiamente affrontato il tema dell'uso e dell'utilità delle valutazioni delle politiche/programmi (Weiss, 1998; Stame, 2007), l'esigenza di dare formale riscontro a queste osservazioni, a partire dalle analisi sulle cause che le hanno determinate sino alla formulazione di proposte risolutive, ha indotto l'Adg a trarre fondamento metodologico da processi già standardizzati come le Valutazioni d'impatto ambientale (Via) e le Valutazioni ambientali strategiche (Vas) (Morrison-Saunders e Arts, 2005) (cfr. figura 3). Da questi scaturivano esempi di utilizzo dei risultati valutativi quali: le *remedial management action*, la preparazione di un piano strategico di *follow-up*, il *reporting* e l'*audit*.

A tal proposito, Persson e Nilsson (2007) evidenziano come forme di utilizzo per l'apprendimento possono includere la riconferma di convinzioni esistenti, il supporto alla mobilitazione, la comprensione (utilizzo concettuale) e la comunicazione. Secondo altri autori (Partidário e Arts, 2005), il *follow-up* alle valutazioni, fornendo nuovi *input* o *feed-back* ai risultati, può essere utile per il passaggio di testimone da un livello decisionale all'altro. Ciò nel concreto può trovare applicazione in ogni *step* della programmazione a supporto delle fasi di modifica dei programmi pluriennali di sviluppo oppure per chiudere i processi decisionali o l'intero ciclo della pianificazione.

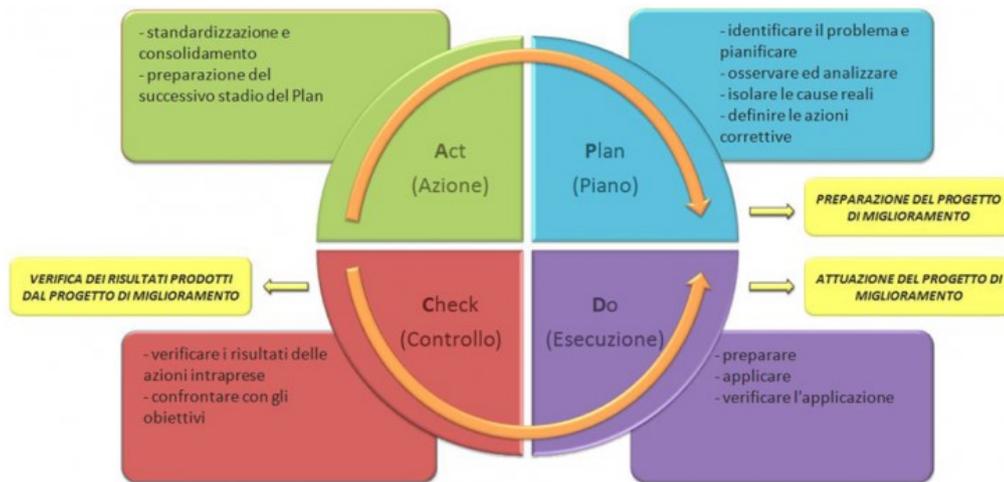
Figura 3 - L'evoluzione delle tendenze nel *follow-up* alla Via



Fonte: Morrison-Saunders e Arts, 2005

Tutto il processo si è articolato in una reiterata sequenza di attività di *screening-prescription-treatment-feed-back* tra le parti. Lo *screening* ha riguardato l'indagine diagnostica valutativa sull'intero Programma e sui suoi effetti sul contesto (ad esempio sui beneficiari e, laddove possibile, anche sui non beneficiari). La fase della *prescription* ha avuto come *deliverable* le raccomandazioni del valutatore indipendente, a loro volta soggette ad una verifica di qualità da parte delle strutture dell'Adg, sotto i profili della pertinenza e della fattibilità. La fase centrale del *treatment* è stata organizzata secondo il flusso tipico dei sistemi di gestione per la qualità delle organizzazioni, basato sul concetto di processo e sull'approccio del miglioramento continuo, ossia il miglioramento volto a far migliorare in continuo l'organizzazione e/o alla continuità del miglioramento⁷. In questa fase l'approccio adottato dalla Regione Siciliana ha metodologicamente ripercorso i quattro momenti del ciclo di Deming (Pdca⁸) (cfr. figura 4).

Figura 4 - Il metodo Pdca o ruota di Deming per il miglioramento continuo dei processi



Fonte: www.iwolm.com

In termini di risultati, tale esperienza ha prodotto un miglioramento dell'assetto organizzativo-istituzionale del Psr, in particolare, nei seguenti ambiti:

- strutturazione e consolidamento di reticoli relazionali inter-istituzionali (*community administration*);
- sviluppo di conoscenze, abilità relazionali e competenze valutative all'interno dell'Amministrazione;
- rafforzamento dell'*empowerment* dell'Amministrazione (Lazzari e Gui, 2013).

Ponendosi nell'atteggiamento aperto e riflessivo (Barabaschi, 2006) di una Pubblica Amministrazione in grado di autovalutare il proprio operato, apprendere lezioni dalle esperienze e misurarsi nel conseguimento di nuovi traguardi, la Regione Siciliana ha scelto quindi di

migliorare ulteriormente la *governance* della politica di sviluppo rurale istituzionalizzando le procedure di *follow-up* nel Piano di valutazione del Psr 2014-20 (Regione Siciliana, 2015).

Osservazioni conclusive

La lettura complessiva del sistema di valutazione dello sviluppo rurale 2007-13 offre, in ottica evolutiva, l'opportunità di trarre insegnamenti dalle lezioni dell'esperienza e di riflettere sulle possibilità di crescita di una cultura valutativa diffusa tra le amministrazioni, i valutatori e gli altri *stakeholder* dei Psr.

Il periodo di programmazione comunitaria 2007-13 è stato cruciale per l'innalzamento dei livelli delle competenze e delle conoscenze in materia di valutazione dei Psr. Al riguardo, alla Ce si deve riconoscere il ruolo propulsivo che ha avuto attraverso l'obbligatorietà dei suoi dettati in materia di attività e *governance* complessiva della valutazione. Inoltre, l'approccio *on-going* ha reso le Adg più consapevoli riguardo alle proprie responsabilità relative alla definizione dei percorsi valutativi, alla conoscenza valutativa che deve alimentare la programmazione e alla revisione dei Psr (Cristiano, Licciardo, 2016).

In generale, si è assistito ad una considerevole crescita della domanda valutativa e soprattutto della rilevanza della valutazione come pratica di miglioramento e di accrescimento delle conoscenze specifiche sia sulle misure che sui processi di attuazione dei programmi (interventi e *delivery*). La domanda valutativa, espressa dalle Adg, in maniera sempre più specifica nel corso del periodo di programmazione, rappresenta la cartina di tornasole del livello di approfondimento e personalizzazione raggiunto, rispetto alle distintive esigenze di analisi dei programmi. Tale evoluzione, in diversi casi, è andata nel senso di un rafforzamento delle politiche regionali di tipo *evidence-based*, fondate, appunto, sul ritorno di conoscenza prodotta dalle valutazioni circa i risultati dei diversi e specifici interventi realizzati (Barca, 2009).

Sul piano operativo, il confronto sistematico tra valutatori indipendenti e Amministrazioni ha senz'altro rappresentato una sfida a cui i primi hanno risposto innovando gli approcci e le pratiche valutative. È, inoltre, servito a maturare attitudini di condivisione dei disegni e dei percorsi di valutazione. Il risultato è stato un complessivo rafforzamento della fondatezza dei giudizi valutativi e della loro accettazione da parte delle Amministrazioni. Il percorso evolutivo della valutazione dei Psr si è realmente risolto in un processo di apprendimento continuo sul Programma e sulla sua attuazione (Reg. (UE) n. 1305/2013). Le valutazioni sono meno focalizzate sulla determinazione di giudizi finali sul programma e i suoi effetti, e più dirette a fornire informazioni su ambiti più specifici/strategici per le singole amministrazioni, quali ad esempio, il *delivery* del Programma, la progettazione integrata, l'innovazione e l'imprenditoria giovanile in agricoltura (Cristiano, Varia, 2016).

Di fronte alle sporadiche riflessioni su come sia possibile integrare un appropriato *follow-up* nel *mainstream* dei processi di monitoraggio e valutazione del Psr, vanno messe in risalto quelle pratiche virtuose che, dando seguito alle conclusioni e raccomandazioni dei valutatori, attraverso l'adattamento (o creazione) dei meccanismi di *governance* e delle procedure amministrative, agiscono direttamente sull'*empowerment* del contesto organizzativo-istituzionale dell'azione valutata (Brancati, 2001; Cristiano, Varia, 2016).

In questo scenario, vanno peraltro ancora approfonditi gli aspetti metodologici ed organizzativi (combinazioni di strumenti, *timing*, risorse, divisioni delle responsabilità, funzioni, revisioni delle procedure di programmazione, modifiche del Programma, ecc.) tali da rendere la valutazione nel corso del periodo di programmazione concretamente utile nelle diverse situazioni. Ulteriori sforzi devono quindi essere compiuti nel favorire la comprensione e il confronto multilivello sui possibili usi della valutazione (strumentale, cognitivo), col fine ultimo della *evidence-based policy*, attraverso un maggiore orientamento delle risorse e dei percorsi valutativi alla restituzione di evidenze più utilizzabili (Patton, 2010).

In prospettiva, considerate le esperienze e le competenze acquisite, è auspicabile che il cambiamento degli indirizzi comunitari possa favorire la definizione di approcci valutativi sempre più orientati alla costruzione di valutazioni su misura (Rossi et al., 1999) e alle specifiche esigenze degli *stakeholder* dei singoli Psr. In questo senso si pone anche la evidente criticità in merito alla capacità del flusso di valutazione di accompagnare in modo adeguato le esigenze di programmazione, specie in direzione di un utilizzo concreto dei risultati in termini di effetti e impatti. Troppo spesso, infatti, le attività di valutazione risultano slegate dall'andamento della programmazione, come nel caso della fase *ex post* che arriva in ritardo per la nuova programmazione, e non sempre in grado di fornire prodotti di facile utilizzo da parte delle amministrazioni o di consultazione da parte degli *stakeholder* (Bolli et al., 2010).

Riferimenti bibliografici

- Barabaschi B. (2006), *Qualità della pubblica amministrazione e sviluppo delle società locali*, FrancoAngeli, Milano
- Barca F. (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Brussels
- Bolli M., Fagiani P., Monteleone A. (a cura) (2008), *Sistema Nazionale di Monitoraggio e Valutazione delle Politiche di Sviluppo Rurale. Organizzazione della valutazione on-going*, Rete Rurale Nazionale, Roma
- Bolli M., Fagiani P., Monteleone A. (2009), *Governare la valutazione di una politica di sviluppo territoriale. Il caso dello sviluppo rurale*, Atti del XII Congresso AIV, Cagliari, 26-27-28 Marzo 2009
- Bolli M., Cristiano S., De Mattheis S., Fucilli V. (2010), *L'organizzazione della valutazione on-going in Italia: lo stato di attuazione*, Rrn, Roma
- Brancati R. (2001) (a cura), *Analisi e metodologie per la valutazione delle politiche industriali*, FrancoAngeli, Milano
- Buscemi V. (2010), *La valutazione da adempimento ad opportunità: valutare per migliorare e comunicare*, Atti del XIII Congresso AIV, Pisa, 25-26 Marzo 2010
- Cagliero R., Cristiano S. (a cura) (2013), *Valutare i programmi di sviluppo rurale: approcci, metodi ed esperienze*, Inea, Roma
- Cagliero R., Cristiano S. (2016), *Il processo di capacity building nella valutazione dello sviluppo rurale*, Atti del XIX Congresso AIV, Roma, 21-23 Aprile 2016

- Cerrai S. e Beccastrini S. (2005), *Continuando a cambiare. Pratiche riflessive per generare e valorizzare le competenze nelle organizzazioni*, Arpat, Firenze
- Cristiano S., Fucilli V., Monteleone A. (2013), La valutazione della Politica di Sviluppo Rurale. In: Vergani A. (a cura), *Prove di valutazione. Libro bianco sulla valutazione in Italia*, FrancoAngeli, Milano
- Cristiano S., Licciardo F. (2016), La valutazione delle politiche di sviluppo rurale nel periodo 2007-2013: una lettura di sintesi dell'esperienza on-going. Atti della XXXVII Conferenza Italiana di Scienze Regionali, Ancona 20-22 settembre 2016
- Cristiano S., Varia F. (2016), Pubbliche amministrazioni riflessive: Lezioni di follow-up della valutazione dei Psr italiani, Atti del XIX Congresso AIV, Roma, 21-23 Aprile 2016
- Commissione Europea (2006a), *Manuale del Quadro Comune per il Monitoraggio e la Valutazione - Documento di orientamento. Direzione generale dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale*, Bruxelles
- Commissione Europea (2006b), *Manuale del Quadro Comune per il Monitoraggio e la Valutazione - Documento di orientamento B - Linee guida per la valutazione. Direzione generale dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale*, Bruxelles
- D'Angelillo E. (2013), La valutazione della politica di sviluppo rurale e dello sviluppo rurale integrato. In: Marciànò C. (a cura), *Governance rurali in Calabria*, Centro stampa di Ateneo, Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria
- Dwyer J., Bradley D., Hill B. (2008), Towards an enhanced evaluation of European Rural Development policy reflections on United Kingdom experience, *Économie rurale*, Société Française d'Économie rurale
- European Evaluation Network for Rural Development (2008), *Rural evaluation news*, n. 1, November 2011, Brussels
- European Evaluation Network for Rural Development (2011), *Rural evaluation news*, n. 7, October 2011, Brussels
- Lazzari F. e Gui L. (a cura) (2013), *Partecipazione e cittadinanza. Il farsi delle politiche sociali nei Piani di zona*, FrancoAngeli, Milano
- Morrison-Saunders A., Arts J. (2005), Learning from experience: emerging trends in environmental impact assessment follow-up, *Impact Assessment and Project Appraisal*, Issn: 1461-5517 (Print) 1471-5465 (Online) Journal homepage: [\[link\]](#)
- Öir, Oar, Pan-Igipz, University of Gloucestershire, Ecorys (2012), *Synthesis of Mid-Term Evaluations of Rural Development Programmes 2007-2013*, Final Report, Vienna
- Partidário M.R. e Arts J. (2005), Exploring the concept of strategic environmental assessment follow-up, *Impact Assessment and Project Appraisal*, 23:3, 246-257, DOI: 10.3152/147154605781765481, *Impact Assessment and Project Appraisal*, Issn: 1461-5517 (Print) 1471-5465 (Online) Journal homepage: [\[link\]](#)
- Patton M.Q. (2010), *Development evaluation: applying complexity concepts to enhance innovation and use*. New York, NY: Guilford Press
- Persson Å., Nilsson M. (2007), Towards a framework for Sea follow-up: theoretical issues and lessons from policy evaluation, *Journal of Environmental Assessment Policy and Management* Vol. 9, No. 4 (December 2007) pp. 473-496, Imperial College Press
- Rossi P.H., Lipsey M.W., Freeman H.E. (1999), *Evaluation. A systematic approach*, Sage Publications, Inc., CA
- Regione Siciliana (2015), *Programma di Sviluppo Rurale 2014-2020*, Ver. 1.5
- Stame N. (2007) (a cura), *Classici della valutazione*, FrancoAngeli, Milano
- Vidueira P., Rivera M., Mesa B., Díaz-Puente (2014), Mid-Term impact estimation on evaluations of Rural Development Programs, *Elsevier Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 191, 1596-1600
- Weiss C.H. (1998), Have We Learned Anything New About the Use of Evaluation?, *American Journal of Evaluation*, Vol. 19, No. 1.

1. Il Regolamento stabilisce, art. 80 (1), che i programmi di sviluppo rurale sono soggetti a valutazione *ex ante*, intermedia ed *ex post* e alla valutazione ambientale strategica effettuate da valutatori indipendenti (art. 80 (4)). In particolare, la Valutazione intermedia ed *ex post* per i Psr sono normate dall'art. 86 che recita: «La valutazione intermedia e la valutazione *ex post* analizzano il grado di utilizzazione delle risorse, l'efficacia e l'efficienza della programmazione del Feasr, il suo impatto socioeconomico e l'impatto sulle priorità comunitarie. Esse esaminano se sono stati raggiunti gli obiettivi del Programma e tentano di trarre conclusioni utili per la politica di sviluppo rurale. Individuano i fattori che hanno contribuito al successo o all'insuccesso del Programma, tra l'altro sotto il profilo della sostenibilità, e rilevano le buone pratiche.» Come rilevato da alcuni autori - tra gli altri Bolli *et al.*, 2008; Bolli *et al.*, 2009; Buscemi, 2010; Cagliero, Cristiano, 2013 - il Regolamento introduce quindi l'elemento dell'utilità nel processo di valutazione intermedia ed *ex post*, un profilo che consente di superare quello consolidato dell'obbligatorietà introducendo, al contempo, un orizzonte più alto e strategico, ai fini del coordinamento e del governo della programmazione, ed uno più operativo e concreto, ai fini del controllo della spesa e del perseguimento degli obiettivi prefissati, a cui la CE tiene particolarmente, in quanto cofinanziatore dei Psr.
2. Il Qcmv è uno strumento molto articolato composto di una serie di documenti di indirizzo metodologico, che, di fatto, consolida il percorso comunitario già intrapreso a partire dalla programmazione 2000-20006 in cui nei documenti Star VI/8865/99 e Star VI/12004/00 veniva definito un modello comune di valutazione fondato sul Questionario Valutativo Comune, che esprime la domanda valutativa della Ce, i criteri, in base ai quali formulare i giudizi valutativi e gli indicatori, che dovevano dare evidenza e misurazione ai risultati della valutazione (Cagliero, Cristiano, 2016).
Le linee guida, contenenti obiettivi e metodologie che i valutatori sono tenuti a seguire nell'esercizio valutativo (Commissione europea, 2006a). Si è trattato di uno strumento molto articolato, composto da una serie di documenti di indirizzo metodologico, che hanno supportato l'organizzazione e la gestione dei percorsi valutativi (ad esempio, sulla struttura degli indicatori, sulla logica delle misure previste dal regolamento e su come misurarne gli effetti).
3. A supporto della Ce è altresì previsto un servizio di *Helpdesk* della valutazione che svolge funzioni fondamentali a favore degli SM: *networking*, *need assessment*, *capacity building*, disseminazione delle pratiche e coordinamento dei lavori di sviluppo di metodologie e strumenti condivisi di valutazione.
4. Art. 56 co. 3 del Reg. (UE) n. 1303/2013.
5. In tema di affidamento e gestione dei servizi di valutazione, le Adg italiane, diversamente da quelle europee, hanno fatto ricorso, in maniera quasi esclusiva, alla formula del cosiddetto *full outsourcing* affidando per tutto il periodo di programmazione il servizio di valutazione ad un singolo soggetto.
6. Fra le altre azioni si fa riferimento al Ciclo "L'utilizzo efficace dei risultati della valutazione: un percorso di apprendimento" realizzato dalla Rrn (materiali consultabili alla pagina [\[link\]](#)).
7. Il miglioramento del Programma è stato inteso secondo il concetto di qualità statica («fare sempre meglio ciò che si è sempre fatto») e di qualità dinamica («capire quando occorre smettere di fare ciò che si è sempre fatto e fare, man mano sempre meglio, cose nuove e socialmente più utili e professionalmente più etiche») (Cerrai, Beccastrini, 2005).
8. Come suggerito dalla norma Uni-EN-Iso 9001:2015 "Sistemi di gestione per la qualità - Requisiti", il Pdca può essere applicato sia al singolo processo sia alla rete di processi.

Tre obiettivi (più uno) per la Pac post-2020

Gianluca Brunori ^a

^a Università di Pisa, Dipartimento di Scienze Agrarie, Alimentari e Agro-ambientali (DISAAA-a)

Contributo rivisto dell'intervento svolto dall'Autore il 22 febbraio 2017 nel corso dell'audizione parlamentare della Commissione Permanente XII (Agricoltura) della Camera dei Deputati sulle Risoluzioni Gallinella 7-01165 e 7-00944 e Oliverio 7-01169: Iniziative in materia di Politica agricola comune.

Introduzione

Con la comunicazione del 2 febbraio 2017, che avvia una consultazione da parte della Commissione Europea per la "semplificazione e modernizzazione" della Pac, a cui seguirà una valutazione di impatto *ex-ante*, la Commissione Europea aspira a "massimizzare il contributo della Pac alle dieci priorità della Commissione Europea e agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile"(DG-Agri, 2017)¹.

Il contenuto di questo articolo propone una selezione ragionata dei principali punti del dibattito in Europa sul futuro della Pac, e sviluppa alcune considerazioni in relazione al contesto italiano.

Le ragioni per procedere ad una nuova riforma derivano da aspetti critici già emersi in fase di approvazione - su un articolato frutto di un difficile compromesso tra posizioni molto diverse - e da quelli emersi in fase di implementazione. Oltre al problema della complessità di applicazione e agli oneri burocratici, su cui il giudizio è pressoché unanime, le critiche riguardano la capacità di garantire i redditi agli agricoltori, in quanto la riforma continua a premiare la rendita e favorisce le grandi aziende; di stabilizzare i redditi degli agricoltori, in quanto distribuisce a pioggia le risorse; di perseguire gli obiettivi di sostenibilità, vista la persistenza di pratiche agricole e di sistemi produttivi a forte impatto ambientale; di perseguire obiettivi di riequilibrio territoriale, visti i crescenti fenomeni di abbandono e degrado; di favorire l'adeguamento strutturale e il ricambio generazionale; di affrontare i nodi del rapporto tra produzione agricola, alimentazione e salute.

La Pac si è trasformata nel tempo da sistema di protezione delle merci ad un complesso di misure sociali, territoriali, ambientali. Forse sarebbe meglio dire che queste due filosofie hanno convissuto, alimentando un dualismo sempre più marcato tra modelli produttivi e strategie competitive. La riforma del 2013 ha fatto un tentativo di armonizzare queste filosofie, ma i risultati sono incerti. Le sfide che si prospettano rendono necessario uno sforzo di visione e di coerenza: la Pac mobilita risorse molto ingenti (per l'Italia, 33,4 miliardi di euro nel periodo 2014-2020), che utilizzate in modo strategico possono contribuire in modo sostanziale ad orientare il settore.

Quali obiettivi della Pac post 2020?

Nei discorsi più recenti il Commissario Hogan ha tratteggiato la sua visione degli obiettivi della prossima riforma "di semplificazione e modernizzazione" della Pac. Parlando il 7 febbraio davanti al *Farm Future Event*, Hogan ha elencato tre priorità: maggiore resilienza in relazione ai mercati; produzioni più sostenibili; progresso nel ricambio generazionale. Il tema della resilienza è sollecitato dalle gravi crisi di mercato che si sono succedute negli ultimi anni, che mostrano una incapacità degli attuali strumenti di stabilizzare il reddito degli agricoltori. Il tema della sostenibilità è ormai fortemente radicato negli obiettivi delle politiche agricole, ma se da una parte si sottolinea la distanza tra gli obiettivi dichiarati e i risultati effettivamente sostenuti, è necessario tenere conto della novità contenuta negli accordi di Parigi sul clima. Il tema del ricambio generazionale, presente del dibattito europeo fin dalle origini della Politica Agricola Comune ma evidentemente mai risolto, si presenta oggi con particolare urgenza in relazione al forte invecchiamento degli addetti in agricoltura. Esso è peraltro legato al più ampio problema della gestione del cambiamento strutturale. Intorno a questi tre temi analizzerò le principali proposte emerse e le mie valutazioni personali. Da questi rimane escluso il tema, di grande interesse generale, della costruzione di un sistema alimentare coerente con modelli di consumo salutari e sostenibili², su cui mi soffermerò nella sezione successiva. Svilupperò infine una breve riflessione sulle implicazioni per il contesto italiano.

Opzioni per una Pac post 2020

Resilienza

La resilienza si presenta come una nuova parola chiave nel dibattito sulla politica agricola europea. Essa viene associata al moltiplicarsi e all'intensificarsi dei rischi cui gli agricoltori europei devono fare fronte. Il concetto di resilienza è nuovo perché sottolinea la capacità del sistema, e delle sue componenti, di cambiare in funzione delle condizioni esterne. La resilienza è dunque capacità di cambiamento adattativo. I vecchi approcci fanno invece leva sulla capacità delle politiche di controllare i fattori esterni proprio per limitare i cambiamenti e garantire un sentiero di crescita più o meno lineare. Gli interventi di mercato del passato, le quote, o anche le assicurazioni contro le calamità, ricadono in questa categoria. Per costruire un sistema resiliente è necessario guardare non solo agli strumenti *post-crisi*, quanto alle strategie di prevenzione. Ad esempio un'azienda diversificata è molto meno vulnerabile di un'azienda specializzata, così come un'azienda isolata potrebbe essere più vulnerabile di un'azienda coordinata con altre. Inoltre, gli strumenti *post-crisi* possono avere effetti inattesi, come nel caso in cui incoraggiassero la propensione alla specializzazione e conseguentemente l'esposizione ai fattori di rischio.

La resilienza è, nelle proposte finora emerse sulla Pac, associata a misure finanziarie come le assicurazioni, i fondi mutualistici e le riserve individuali, per le quali alcuni³ sostengono la necessità di allocare un ammontare di risorse decisamente superiore a quelle attuali. I dubbi su una estensione delle attuali misure di gestione del rischio risiedono nella sostenibilità finanziaria degli strumenti e nella distribuzione dei costi e dei benefici. Tanto per far capire l'entità degli importi in ballo, il *Global Food Forum* propone di destinare a queste misure quattro miliardi di Euro. Se lasciati nel secondo pilastro (ci sono proposte per spostarle nel primo), questi andrebbero a ridurre in modo consistente i fondi disponibili per altre misure. La Francia propone di versare gli attuali pagamenti diretti in fondi di riserva obbligatori, a cui gli agricoltori potrebbero attingere nei momenti di crisi. Per rendere sostenibili finanziariamente gli strumenti assicurativi sarebbe necessaria l'obbligatorietà. Ma l'obbligatorietà favorirebbe in proporzione i produttori più grandi e quelli più propensi al rischio, penalizzando coloro che invece adottano strategie prudenziali.

Anche in considerazione del fatto che la vulnerabilità dipende in misura crescente da fattori ambientali, una strategia complessiva per la resilienza dovrebbe investire anche dimensioni diverse da quella economica. Gli sviluppi più promettenti del concetto di resilienza, a mio avviso, risiedono nella possibilità di una riconciliazione tra strategie economiche, sociali ed ecologiche. Ad esempio, una risposta adeguata ai rischi derivanti dal cambiamento climatico è nella capacità di sviluppare varietà produttive resistenti agli *shock*, di mobilitare specie antagoniste alle principali fitopatie, tecnologie in grado di utilizzare modelli di previsione metereologica. La tutela della biodiversità, oltre generare risorse per la capacità di adattamento degli agroecosistemi, rende possibili strategie di valorizzazione in grado di dare ai produttori un maggiore valore aggiunto e di diversificare il rischio.

Sostenibilità

Per quanto riferita soprattutto agli aspetti ambientali, la sostenibilità ha anche una dimensione sociale ed una economica, e dunque richiede un notevole sforzo di comprensione delle dinamiche del sistema alimentare nel suo complesso. Ad esempio, oggi si fa sempre più strada la convinzione che la transizione verso un sistema sostenibile sia impossibile senza cambiamenti nei modelli di consumo. La Commissione Europea si era impegnata a produrre entro il 2013 una comunicazione sul "cibo sostenibile", lanciando una consultazione su cinque punti di discussione: a) migliori conoscenze tecniche sull'impatto ambientale degli alimenti; b) produzione alimentare sostenibile; c) consumo sostenibile; d) riduzione dello spreco alimentare; e) maggiore coerenza delle politiche in relazione agli alimenti.

Dopo le elezioni europee questo impegno è decaduto, ma il tema della sostenibilità è ancora al centro della discussione sul futuro della Pac. Gli impegni presi dall'Unione Europea in seno alla conferenza di Parigi sul clima investono direttamente le politiche agricole, ed è da presumere che gli impegni richiesti agli agricoltori saranno ancora più stringenti di quelli attuali.

Su questo obiettivo sono in molti a chiedere un salto di qualità. Nonostante l'ingente volume di risorse destinato a partire dal 1992 alle azioni agro-ambientali, infatti, "molti sistemi di produzione europei compromettono la capacità della Terra di produrre cibo nel futuro"⁴.

Per molti, il salto di qualità dipende da un cambio di paradigma tecnico-economico, da incoraggiare attraverso un impegno coordinato di politiche, ricerca, innovazione, formazione. Il governo francese ha introdotto nella legislazione l'approccio agro-ecologico, che si basa sullo studio della combinazione ottimale tra specie e varietà animali e vegetali in relazione alle condizioni specifiche del contesto locale⁵. La Commissione Europea ha lanciato la strategia dell'economia circolare, che punta a ridurre drasticamente lo spreco attraverso il coordinamento tra attività produttive per il recupero degli scarti e la riprogettazione dei prodotti e dei processi. La bioeconomia, concetto che ingloba l'agricoltura all'interno di un più ampio settore economico accomunato dall'utilizzo dei processi biologici, punta sulla valorizzazione delle biomasse - in particolare quelle di scarto e di terreni marginali - per ridurre la dipendenza da risorse fossili. Il *Global Food Forum* (2016) punta sulla '*Smart Agriculture*', basata su un massiccio impiego di tecnologie dell'informazione e l'utilizzo dei "*big data*".

Se la necessità di promuovere nuovi paradigmi è fuori di discussione, il vero salto di qualità dipenderà dalla capacità del sistema di superare il dualismo - o la separazione - tra competitività e rispetto dell'ambiente. L'evidenza ci mostra che in molti settori di mercato questo dualismo è già superato, in quanto i valori ambientali rappresentano un fattore di creazione del valore di fronte a consumatori sempre più attenti. La crescita del biologico corre su due cifre, e un numero crescente di imprese alimentari si è dotato di strategie di sostenibilità, che implicano obblighi contrattuali da parte degli agricoltori, trasparenza dell'informazione e coordinamento di filiera a partire da una 'promessa' di sostenibilità nei confronti dei consumatori.

Sotto il profilo degli strumenti, sono note le critiche ai pagamenti per il *greening* e più in generale a tutti i pagamenti agro-ambientali: poco incisivi, poco coordinati tra loro, poco verificabili, di difficile attuazione e generatori di burocrazia. In questo hanno sicuramente una responsabilità gli organi amministrativi preposti all'implementazione, a cui spetterebbe il compito di coordinare gli strumenti in modo strategico, ma è chiaro che la responsabilità principale sta nella complessità e spesso nella contraddittorietà delle regole.

Le posizioni finora emerse sottolineano la necessità di passare da un approccio prescrittivo ad un approccio contrattuale basato sulla definizione di obiettivi e sulla verifica dei risultati⁶. Il governo francese pensa a contratti a carattere territoriale (già sperimentati in passato), altri suggeriscono di coinvolgere più attivamente le imprese coordinando gli schemi agro-ambientali con le strategie di sostenibilità.

Ricambio generazionale e cambiamento strutturale

Per affrontare in modo appropriato i temi del cambiamento strutturale è bene partire dalla consapevolezza che il sistema agricolo europeo sta ancora vivendo la (lunga) transizione da un sistema chiuso e stabile ad un sistema aperto e instabile. Lo smantellamento delle quote ha provocato una profonda ristrutturazione, che ha consentito ai sistemi produttivi più competitivi - ad esempio l'Irlanda e

L'Olanda - di espandere enormemente la propria produzione, creando rapidamente *surplus* di produzione. La presenza di economie di scala in alcuni comparti produttivi, ad esempio quello zootecnico e cerealicolo, lasciano intravedere la possibilità di grandi investimenti da parte di soggetti finanziari internazionali (*The Economist*, 2015).

In Europa sono presenti circa 12.8 milioni di aziende, che impiegano circa 22 milioni di agricoltori. E' da sottolineare però che circa 6 milioni di aziende hanno una superficie inferiore a 2 ha, mentre il 12 per cento possiede l'80% della superficie agricola. Inoltre, 3,5 milioni di queste aziende ha un conduttore di età superiore ai 65 anni. Di fronte a questi dati è bene chiedersi: quante delle aziende più piccole avrebbero bisogno di crescere? Qual è la dimensione oltre la quale il consolidamento non è più auspicabile? Qual è il numero di agricoltori necessario a mantenere le aree rurali vitali? Quali sono i modelli produttivi più adeguati? Purtroppo il dibattito su questi aspetti è viziato da un approccio che non tiene in considerazione la grande diversità dei contesti europei.

Gli strumenti attualmente utilizzati hanno un peso importante sul cambiamento strutturale. La proporzionalità dei pagamenti diretti con la superficie aziendale premia le aziende più grandi, favorendo l'espulsione delle più piccole. Premiando la rendita, i pagamenti diretti possono favorire il disimpegno imprenditoriale e la cosiddetta "disattivazione", ovvero la rinuncia ad una strategia imprenditoriale con l'affidamento della gestione dei terreni ai contoterzisti. Per questo è da considerare favorevolmente ogni iniziativa che si proponga di spostare i contributi diretti dalla rendita al lavoro. Le misure volte a favorire l'associazionismo o la cooperazione inseriscono gli agricoltori in reti di impresa che generano processi di apprendimento e di innovazione. L'enfasi che la programmazione 2013-2020 dello Sviluppo Rurale usa nei confronti dell'innovazione, con una particolare attenzione alla formazione di reti di cooperazione, è da considerare uno dei fattori vincenti della futura Pac.

Per quello che riguarda le misure specificamente rivolte ai giovani, non è chiaro l'impatto delle attuali misure, e soprattutto il rapporto tra costi e benefici. Misure rivolte a facilitare l'accesso dei giovani all'agricoltura dovrebbero affrontare in modo strategico il problema dell'accesso alla terra e al credito e quello della formazione.

Da una politica agricola a una politica alimentare

I sostenitori di una trasformazione delle politiche agricole a politiche agricole e alimentari partono dal presupposto che non si possano raggiungere gli obiettivi assegnati alle politiche agricole senza tenere in considerazione gli attori che animano il sistema alimentare nel suo complesso, e in particolare i consumatori. Il dibattito generato intorno ad Expo, che si è concretizzato nella Carta di Milano, ha favorito un largo consenso intorno a questi temi, impegnando i firmatari ad azioni concrete nell'ambito del perseguimento di più obiettivi: la riduzione dell'impatto ambientale dei consumi, la trasparenza sull'origine, la riduzione dello spreco, il riciclo e il riuso, l'educazione alimentare.

Molti degli strumenti di politica agricola, in particolare quelli di sviluppo rurale, si ispirano già a questi principi, ma c'è bisogno di dare a questi un carattere strategico, con obiettivi e strumenti fortemente coordinati tra di loro. In un recente articolo scritto congiuntamente con Oliver de Schutter (De Schutter e Petrini, 2017), Carlo Petrini sostiene questa priorità, identificando nel nesso tra diversità delle diete e diversità dell'agricoltura la chiave per le nuove politiche alimentari, sostenendo la necessità di una *governance* multilivello, e in particolare individuando nelle amministrazioni comunali un importante soggetto attuatore, in grado di coordinare le politiche di acquisti pubblici, governo della distribuzione, pianificazione urbana, sanità pubblica ed educazione alimentare. In alcune analisi (Fresco e Poppe, 2016; Ipes food, 2016) si sottolinea la necessità che le imprese della trasformazione e della distribuzione e le organizzazioni non governative si assumano le loro responsabilità nella definizione di obiettivi di sostenibilità e nella loro realizzazione.

Una riflessione sulle implicazioni per l'Italia

Quali configurazioni della Politica Agraria potrebbero essere di maggiore beneficio nel contesto italiano? Si è ormai formato un consenso molto ampio sulla necessità di rafforzare un modello produttivo basato su una forte identità territoriale, in grado di ridurre la pressione competitiva da parte della materia prima generica e di favorire la creazione di valore sia sui mercati di destinazione che nella stessa località di origine per effetto di sinergie con il turismo. L'immagine e la qualità del prodotto a forte identità territoriale, inoltre, sono legate alle caratteristiche dei processi produttivi e del territorio. Questo modello competitivo è fortemente compatibile con un tessuto diffuso di aziende agricole e di trasformazione di piccole e medie dimensioni e con la valorizzazione dei territori collinari e montani, ma è oggi fonte di ispirazione delle strategie competitive anche delle aziende medio-grandi. Questo modello è ad esempio dominante nel settore del vino, nel quale le numerose imprese multinazionali che lo popolano hanno adottato forme organizzative che preservano l'identità aziendale delle singole "tenute" e il loro legame con il territorio, coordinandone l'attività commerciale in relazione alle catene globali del valore. Lo sviluppo di forme di distribuzione organizzata specializzate su un'ampia gamma di produzioni di alta qualità e il commercio elettronico lasciano prospettare importanti margini di crescita.

E' da sottolineare che le politiche di sviluppo rurale, pur con tutti i difetti sopra evidenziati, hanno fortemente contribuito al consolidamento di questo modello, creando le condizioni infrastrutturali, favorendo la cooperazione tra imprese, sostenendo gli investimenti in capitale fisico e capitale umano, creando sinergie con il territorio. Il modello sottinteso dal primo pilastro, al contrario, è quello delle *commodity*, merci indifferenziate che competono su mercati globali per il prezzo e sono soggetti alla speculazione finanziaria e allo squilibrio di potere a sfavore dei produttori agricoli.

Conclusioni

Nel lanciare l'analisi di impatto della futura Pac, la Commissione ha già identificato cinque possibili opzioni: 1) *status quo*; 2) abolizione della Pac; 3) programmazione nazionale/regionale sulla base di priorità definite dall'Unione Europea, sostanzialmente estendendo il modello del II pilastro; 4) una distribuzione dei ruoli tra livello comunitario, nazionale e aziendale per creare una cintura di sicurezza con la sinergia tra misure di supporto diretto e di gestione del rischio; 5) una forte redistribuzione del supporto dalle aziende più grandi a quelle più piccole e sostenibili, con una forte enfasi sulle filiere corte e i mercati locali e su requisiti ambientali più stringenti (DG-Agri, 2017). Da queste opzioni emerge chiaramente che la discussione sulla riforma sarà molto ampia. L'esperienza ci insegna che alla fine di grandi dibattiti ed estenuanti negoziazioni prevale il peso delle condizioni storiche e la gradualità dei cambiamenti. Proprio per questo è importante porre l'attenzione sugli obiettivi generali e su ipotesi di largo respiro, tenendo presenti le implicazioni, e i vincoli, in termini di applicazione. Personalmente, ritengo che nel nuovo contesto la divisione e la contraddizione tra primo e secondo pilastro dovrà essere profondamente riconsiderata. Solo una chiarezza sugli obiettivi da perseguire, e sui modelli competitivi di riferimento, potrà dar luogo ad un progetto di riforma coerente ed efficace.

Riferimenti bibliografici

- DG-Agri (2017), Communication on Modernising and Simplifying the Common Agricultural Policy. Agri.Ddg1.C.1 "Agricultural Policy Analysis And Perspectives" 2017/Agri/001 [\[link\]](#)
- Buckwell A. (2015), Where should the Cap go post-2020? in: J. Swinnen, *The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy: An Imperfect Storm*. Lanham: Rowman & Littlefield
- Global Food Forum (2016), *A new ambition for EU agri-food systems* [\[pdf\]](#)
- The Economist (2015), Barbarians at the farm gate. *The Economist*, January the 3rd
- De Schutter, O e Petri, C. (2017), *Time to put a Common Food Policy on the menu*. www.politico.eu, 2/2/17
- Fresco, L. and Poppe K. (2016) *Towards a Common Agricultural and Food Policy*. Wageningen University and Research
- Ipes Food (2016) *From uniformity to diversity. A paradigm shift from industrial agriculture to diversified agroecological systems*. [\[link\]](#)
- Ipes Food (2017) *Towards a common food policy for the European Union*. [\[pdf\]](#)

1. Le dieci priorità indicate dalla Commissione Junker sono: 1. occupazione e crescita; 2. un mercato unico digitale; 3. Clima ed energia; 4. Mercato interno; 5. Una Unione economica e monetaria più profonda ed equa; 6. Un accordo bilanciato di libero scambio con gli Usa; 7. Giustizia e diritti fondamentali; 8. Una nuova politica per l'immigrazione; 9. Un attore globale più forte; 10. Cambiamento democratico. Nell'Agenda di Sviluppo Sostenibile dell'Onu che l'Unione Europea è impegnata a implementare sono presenti tra gli altri l'obiettivo 2 (Combattere la fame, raggiungere la sicurezza alimentare e una migliore nutrizione e promuovere l'agricoltura sostenibile), l'obiettivo 8 (Promuovere una crescita sostenuta, inclusiva e sostenibile), l'obiettivo 12 (Assicurare modelli di consumo e di produzione sostenibili).
2. Tra gli esponenti di questa proposta troviamo il governo olandese, diverse Organizzazioni non governative tra cui *Slow Food*, molti esponenti del mondo scientifico.
3. La proposta più recente è quella del *Global Food Forum* (2016).
4. Commissione Europea, DG Ambiente, [\[link\]](#).
5. L'approccio agroecologico è anche oggetto di un documento promosso da Ipes-Food, un *panel* internazionale di esperti coordinato da Olivier de Schutter. Si veda Ipes-Food (2016).
6. Si veda ad esempio il documento di *Global Food Forum* (2016), così come la posizione del governo francese.

Verso la Pac successiva al 2020: interessi italiani e scenari internazionali

Fabrizio De Filippis ^a

^a Università di Roma Tre, Dipartimento di Economia

Contributo rivisto dell'intervento svolto dall'Autore il 22 febbraio 2017 nel corso dell'audizione parlamentare della Commissione Permanente XII (Agricoltura) della Camera dei Deputati sulle Risoluzioni Gallinella 7-01165 e 7-00944 e Oliverio 7-01169: Iniziative in materia di Politica agricola comune.

Premessa¹

In questo contributo mi concentro su due aspetti: innanzitutto, alcuni temi specifici sollevati dalle risoluzioni presentate dagli On. Gallinella e Oliverio, nel quadro della revisione a medio termine delle attuali prospettive finanziarie e in vista della Pac dopo il 2020; in secondo luogo, lo scenario geopolitico internazionale - europeo e mondiale - in cui s'inquadrerà il dibattito sulla futura Pac.

Riguardo al primo aspetto, va innanzitutto sottolineato come le risoluzioni degli On. Gallinella e Oliverio presentino numerosi elementi di convergenza e come esse - nella diversità dei punti su cui si concentrano - siano di fatto complementari. E' un segnale positivo, che autorizza a sperare che sul fronte della Pac sia possibile, almeno a livello parlamentare, condurre un gioco di squadra per la difesa degli interessi italiani. In questo contesto, richiamando le principali questioni associate all'applicazione della Pac 2014-2020, toccherò solo alcuni dei temi trattati dalle risoluzioni, con particolare riferimento al sostegno accoppiato e ai criteri con cui ripartire la futura pesa agricola tra gli Stati membri dell'Ue.

Riguardo al secondo aspetto, penso sia utile fornire qualche spunto di riflessione su due questioni importanti:

- l'uscita del Regno Unito dall'Ue conseguente al referendum su Brexit con riferimento agli effetti in termini sia finanziari che politici e alle più specifiche implicazioni in materia di Pac;
- l'evoluzione dello scenario mondiale successivo all'elezione a presidente degli Stati Uniti di Donald Trump, che accelera il processo di crisi del paradigma di globalizzazione orientata alla liberalizzazione multilaterale nel segno della Wto, per fare posto a un neo-protezionismo aggressivo, governato da accordi bilaterali o regionali.

La Pac 2020: le questioni aperte e gli interessi italiani

Riguardo al primo aspetto, l'agenda dei lavori nel cantiere della Pac successiva al 2020 non può che partire dal modo con cui sta andando l'applicazione della Pac 2014-2020. Su questo fronte, anche sulla scorta di una recente pubblicazione della Coldiretti che fa il punto della situazione (Coldiretti, 2016), le principali questioni si possono sintetizzare come segue:

- il nuovo sistema di sostegno al reddito del I pilastro presenta luci e ombre: è stato giusto pensare a una maggiore articolazione dei pagamenti diretti, per renderli più selettivi rispetto agli obiettivi e ai beneficiari; è anche positiva la flessibilità con cui gli Stati membri possono scegliere nel menù dei pagamenti, per adattarli alle esigenze della propria agricoltura; ma è molto negativa l'eccessiva complessità con cui, almeno in Italia, la nuova Pac è stata applicata;
- tale complessità si manifesta soprattutto nella componente *greening* del nuovo sistema, dove la complicazione non si giustifica con una effettiva capacità dei relativi pagamenti di promuovere azioni realmente benefiche nei confronti dell'ambiente e dove, dunque, è necessaria una profonda revisione;
- la Pac 2014-2020 si è trovata inerme e impreparata per dare risposta alla volatilità dei prezzi e alle crisi di mercato che hanno caratterizzato i suoi primi anni di applicazione, intervenendo con pacchetti *ad hoc* di dubbia efficacia e scontando un notevole ritardo nell'implementazione delle misure per la gestione del rischio;
- la componente relativa al sostegno accoppiato è stata ancora una volta un'occasione persa per l'Italia: pur essendo impostato in modo apparentemente meno frammentario rispetto al passato, abbiamo finito con il subordinare il sostegno accoppiato alle esigenze di compensazione degli interessi regionali, rinunciando a farne uno strumento per orientare verso la qualità e per sostenere produzioni a rischio in zone svantaggiate;
- guardando al dopo il 2020, la maggiore preoccupazione riguarda l'ammontare di risorse che - nell'ambito della dotazione finanziaria (probabilmente minore) che sarà destinata alla Pac nel nuovo ciclo di programmazione - l'Italia riuscirà a conservare con l'attuale criterio distributivo basato sulla superficie.

Su queste questioni molti sono gli spunti offerti dalle risoluzioni. Tra essi spiccano le comuni e più che condivisibili raccomandazioni sulla revisione e semplificazione del *greening*, sulla migliore gestione dei mercati attraverso l'organizzazione dell'offerta, sul sostegno al potere contrattuale degli agricoltori nella filiera agroalimentare e sulla necessità di potenziare la difesa delle zone svantaggiate. A questi temi che si ritrovano, sia pure con enfasi diverse in entrambe le risoluzioni, si possono aggiungere l'importanza di utilizzare al meglio gli incentivi per i giovani, anche attraverso un uso più attento delle misure per la consulenza (Oliverio); la difesa dell'origine in etichetta e la promozione delle filiere corte (Gallinella); la necessità di non diluire ulteriormente la definizione di agricoltore attivo (Oliverio); una gestione del rischio più orientata alla difesa del reddito, anche riducendo dal 30 al 20% la soglia di riduzione dei ricavi

che fa scattare gli strumenti di stabilizzazione o gli indennizzi (Oliverio).

Accanto a queste questioni, tutte rilevanti e interessanti, vorrei qui spendere qualche parola su altri due temi che mi sembrano degni di nota.

Il primo riguarda il sostegno accoppiato, la cui gestione di carattere compensatorio è criticata da entrambe le risoluzioni, che ne propongono un uso diverso, più selettivo e più flessibile. Sia Gallinella che Oliverio mi pare sostengano l'abolizione del sostegno accoppiato come lista predefinita di prodotti cui concedere un aiuto supplementare predeterminato, trasformandolo in uno strumento più mirato, da attivare e graduare secondo le circostanze: nella Risoluzione Gallinella, si propone di abolire il sostegno accoppiato nella versione ora prevista e di trasferire le relative risorse a un fondo cui attingere per gestire le crisi di mercato e per rilanciare comparti e/o aree in difficoltà, con particolare attenzione alle zone svantaggiate. La risoluzione Oliverio prefigura una gestione di tipo "anticiclico" del sostegno accoppiato, agganciandolo all'andamento dei prezzi e rendendolo più flessibile.

Entrambe le proposte sono interessanti e su di esse vale la pena riflettere, ma entrambe dovrebbero superare due ostacoli non banali. Il primo è che un uso più flessibile del sostegno accoppiato, sia come fondo per le crisi di mercato sia, ancora di più, come misura anticiclica, è subordinato a una modifica profonda degli attuali regolamenti e - specie in un'ipotesi che preveda la possibilità di usarlo in misura maggiore di quanto consentito dalle attuali soglie - la sua compatibilità con il sistema delle scatole della Wto potrebbe essere messa in discussione. Nell'attuale scenario di crisi della Wto e/o nella prospettiva di una probabile rivisitazione delle sue regole nel senso di maggiore flessibilità, tale problema potrebbe apparire superabile, ma su questo terreno, come vedremo, è comunque opportuno procedere con cautela. Ma il maggiore ostacolo che incontrerebbe una gestione più flessibile del sostegno accoppiato è tutto interno al nostro paese, se si pensa che la partita sarebbe nelle mani della conferenza Stato-Regioni: un "tavolo" dove spesso ci si impantana nelle sabbie mobili di un processo decisionale lungo e farraginoso e dove è praticamente impossibile minimizzare il ricorso a compromessi di tipo spartitorio.

Il secondo tema, in prospettiva ancora più importante, è il criterio utilizzato per distribuire tra i Paesi membri dell'Ue le risorse destinate ai pagamenti diretti del primo pilastro. Tale criterio, basato sulla superficie agricola utilizzata (Sau), avvantaggia le realtà agricole più estensive e penalizza quelle, come l'Italia, più differenziate e più intensive di lavoro, per le quali sarebbe meglio ripartire i fondi in base alla manodopera impiegata o al valore aggiunto prodotto. Si tratta di una vecchia questione, resa più attuale dalla forte enfasi che oggi l'Ue pone sul lavoro, in base alla quale anche la Pac, come tutte le altre politiche comuni, dovrebbe contribuire a valorizzare e sostenere l'occupazione. E' una battaglia giusta, su cui anche il Miapaf sta provando a ragionare, ma che si presenta molto difficile. Gli ostacoli sono di tipo tecnico, giacché la superficie è un dato obiettivo, verificabile fisicamente in qualsiasi momento e assai poco variabile nel tempo, mentre criteri quali il carico di lavoro o il valore aggiunto sono molto più aleatori, difficili da rilevare con certezza e comunque soggetti a variazioni annuali. Ma gli ostacoli maggiori sono di tipo politico: sia perché la fortissima *path dependency* che caratterizza da sempre la Pac rende quasi impossibile scardinare un criterio con cui sono state distribuite le risorse nel passato; sia perché i Paesi che sarebbero, come l'Italia, realmente interessati a dare battaglia fino in fondo sono pochi e, dunque, le possibili alleanze si presentano deboli e aleatorie. Dunque, è senz'altro giusto provarci, ma forse non è opportuno concentrare tutta la nostra forza negoziale su questa partita, per essere pronti a sottoscrivere una soluzione che almeno preveda correttivi basati su variabili diverse dalla Sau.

L'Ue dopo Brexit: il bilancio, la Pac e gli interessi dell'Italia

Il Regno Unito è un contributore netto del bilancio UE - in particolare del *budget* riservato alla Pac - anche se il suo disavanzo è strutturalmente ridotto dal cosiddetto *Rebate*, il rimborso negoziato negli anni ottanta da Margaret Thatcher. L'uscita di un contributore netto comporterà, a parità di bilancio, un aumento del disavanzo degli altri stati membri contributori netti, Italia compresa. Tuttavia il danno per l'Italia sarà inferiore a quello di Germania, Olanda, Svezia e Austria, in ragione dello sconto che tali Paesi ricevono sul finanziamento del rimborso britannico, che limita il loro effettivo contributo al 25% di quanto sarebbe da essi dovuto.

In un recente lavoro Henke e Sardone (2016) simulano quale sarebbe stata già al 2014 e al 2015 la posizione netta dei vari Stati membri in un'ipotetica Ue a 27, con un bilancio inalterato ma senza il Regno Unito. In termini assoluti, gli Stati membri più penalizzati sarebbero stati la Germania (con un aumento del suo saldo negativo di circa 2 miliardi di euro nel 2014 e oltre 4 miliardi nel 2015), la Francia (con aumenti di 1,1 miliardi nel 2014 e 1,8 miliardi nel 2015), e anche l'Austria e la Svezia, con cifre più basse in assoluto ma anche maggiori come percentuali del loro Pil. Per quanto riguarda l'Italia, l'ipotetico aumento del suo contributo (meno di 500 milioni al 2014 e poco più di 300 milioni nel 2015) è sensibilmente minore, sia per la già ricordata circostanza che l'Italia è tra i Paesi che maggiormente finanziano l'attuale rimborso al Regno Unito che scomparirà con Brexit; sia perché la lunga crisi economica di questi anni ha picchiato più duro in Italia, riducendo il suo Pil in misura maggiore che altrove e, con esso, la sua contribuzione al bilancio Ue.

Nel calcolo di vantaggi e perdite, andrà considerato anche l'effetto che l'uscita del Regno Unito (Paese più ricco della media Ue) avrà in termini di riduzione del Pil *pro capite* dell'Ue a 27: ciò, infatti, nell'ambito della politica di coesione, potrebbe determinare il passaggio di alcune regioni dal gruppo di quelle "meno sviluppate", le maggiori beneficiarie della spesa di tale politica (nel caso dell'Italia, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia), al gruppo di quelle in "transizione" (nel caso dell'Italia, Abruzzo, Molise e Sardegna) e/o da quest'ultimo a quello delle regioni più sviluppate. Tale rischio, tuttavia, non dovrebbe riguardare l'Italia, dato che, come si è detto, negli ultimi anni il Pil *pro capite* del nostro Paese - e delle nostre regioni - è cresciuto di meno (o è diminuito di più) rispetto alla media Ue.

I tempi della procedura di uscita non saranno brevi: il Regno Unito di fatto rimarrà dentro l'Ue fino al 2019, per cui gli effetti di Brexit

sulla Pac dell'attuale ciclo di programmazione saranno pressoché nulli. Al contrario, la Pac dopo il 2020 non potrà non risentire dell'uscita di un *partner* importante e ingombrante, che non ha mai fatto mistero della sua insofferenza nei confronti di una politica agricola considerata troppo dispendiosa e non in linea con la propria sensibilità politica. In particolare, in campo agricolo il Regno Unito ha sempre sposato un approccio liberista e consumerista, contrario sia all'intervento di sostegno e di regolazione dei prezzi, sia alle politiche di tutela della qualità e dell'origine, viste come minaccia alle regole della concorrenza e fonte di un aumento indesiderato dei prezzi al consumo dei prodotti alimentari.

Dunque, da un lato, con Brexit la Pac perde uno dei Paesi che più contribuisce a finanziarla ma, dall'altro, l'agricoltura potrebbe guadagnare posizioni nell'agenda politica dell'Ue, o almeno sperare di organizzare una più efficace difesa della propria fetta di bilancio per il periodo successivo al 2020. In altre parole, l'uscita del Regno Unito può modificare gli equilibri politici in seno al Consiglio Ue a favore di una possibile alleanza *pro-Pac*, riaprendo la strada a una *leadership* della Francia, lo Stato membro da sempre più favorevole alla politica agricola. Più in particolare, nell'Europa post Brexit ci potrebbe essere più spazio per alleanze mediterranee, a favore di riforme della Pac più attente alle esigenze di agricolture più differenziate e più intensive di lavoro.

Più difficili da prevedere sono gli effetti politici di Brexit sul più generale processo di integrazione europea, che attraversa un momento politicamente complicato. Su questo fronte si naviga a vista, nelle nebbie della geopolitica, rese ancora più fitte dai controversi risultati elettorali successivi a Brexit: l'elezione di Trump negli Usa e il *referendum* costituzionale in Italia, solo in parte compensati dall'esito più "europeista" delle elezioni in Austria. In questo quadro, specie se davvero si andrà - come più volte affermato dal *premier* britannico - verso un'ipotesi di *Hard Brexit*, il rischio è che l'uscita di un Paese importante come il Regno Unito possa innescare un contagio disgregatore che potrebbe estendersi ad altri Stati membri, rafforzando le forze populiste e anti europee; oppure, all'opposto - dato che anche a molti dei suoi sostenitori nel Regno Unito risulta chiaro che l'uscita dall'Ue è un percorso difficile, rischioso e, in concreto, meno appetibile di quanto atteso - Brexit potrebbe agire da "vaccino" contro la febbre separatista, bloccando la sua diffusione in altri Stati membri (De Filippis, 2016a e 2016b). Forse è uno scenario troppo ottimistico, tuttavia nulla impedisce di sperare che la grande incertezza, i possibili costi economici e politici e l'estrema complessità di uscire dall'Ue mostrata da Brexit, possano contribuire al rilancio di un europeismo, per così dire, pragmatico: non tanto come ripresa degli ideali dei padri fondatori dell'Europa unita, quanto come spinta a rivisitare con approccio concreto il progetto di integrazione europea, in modo che esso sia di nuovo percepito dai cittadini e dai governi del vecchio continente come un gioco a somma positiva (De Filippis, 2016a e 2016b).

Lo scenario internazionale dopo Trump: verso una "globalizzazione sporca"?²

L'ordine economico internazionale nato con l'accordo Gatt del 1995 che aveva concluso l'*Uruguay round* e che aveva dato vita alla Wto è in crisi da tempo, come hanno mostrato i continui fallimenti del *Doha round*. L'idea di globalizzazione "liberal-democratica" che ne era alla base, fondata sulla liberalizzazione multilaterale del commercio, sul trattamento speciale e differenziato per i paesi in via di sviluppo e governata con approccio paternalistico e inclusivo dal duopolio Usa-Ue è progressivamente tramontata; tale tramonto è stato scandito dall'emergere di attori forti quali Russia, Brasile, Argentina, India e, soprattutto, Cina, che non potevano rimanere confinati nel ruolo subalterno a essi riservato da quel modello di globalizzazione. Sta di fatto che ormai da qualche anno i Paesi tendono a negoziare su tavoli regionali o plurilaterali, al di fuori della Wto, perseguendo liberalizzazioni a geometrie variabili, in cui l'obiettivo sembra più quello di escludere qualche Paese che di includerne qualcun altro: un esempio classico era l'accordo *Trans Pacific Partnership* - il Tpp - secondo alcuni promosso dagli Usa soprattutto per isolare la Cina.

In questo quadro di crisi e di incertezza, ha fatto irruzione Donald Trump, che ha giocato volentieri il ruolo di guastatore e "rottamatore" del vecchio ordine economico internazionale, prendendosi gli applausi sia a destra che a sinistra, e comunque lisciando il pelo della vasta platea dei populismi emergenti, specie in Europa; ma in realtà Trump ha dato solo l'ultima spallata a un sistema che era da tempo in agonia.

Il problema è che - come sempre più spesso accade sul fronte della geopolitica, sia nelle guerre vere combattute sul campo, sia nella dialettica politico-diplomatica - dopo la distruzione nessuno ha pronte le idee e i piani per ricostruire sulle macerie. E' accaduto a più riprese nel Medio Oriente, sta accadendo con Brexit, sta probabilmente per accadere nelle relazioni economiche e politiche intercontinentali. Sta di fatto che in questa fase di transizione non cooperativa e senza regia, c'è il rischio che le potenze commerciali si rinchiudano nelle loro fortezze protezionistiche, in una spirale di "globalizzazione sporca" che rischia di alimentare un gioco a somma negativa, in cui tutti perdono, o in cui le perdite sono comunque maggiori dei guadagni.

Anche su questo fronte, esattamente come nel dopo Brexit, l'unico dato certo è l'enorme incertezza con cui ci si deve misurare, come avviene nelle fasi in cui si vive un cambio di paradigma e quando l'economia s'intreccia con la geopolitica in modo sempre più stretto, con tempi e modalità fuori dagli schemi del passato e dunque assai poco prevedibili e gestibili con quegli schemi.

Tornando alle questioni relative alla Pac e agli interessi italiani, il rischio è duplice: da un lato, quello di sottovalutare la portata della crisi epocale in atto e di continuare a ragionare come se si trattasse di una fase di difficoltà passeggera, trovandosi poi a dover inseguire i nuovi equilibri; dall'altro, quello di utilizzare furbescamente questa crisi, riducendola a occasione opportunistica per ottenere vantaggi congiunturali e di breve respiro. Su quest'ultimo punto, mi riferisco alla tentazione di sfruttare, sul terreno della politica agraria, la crisi della Wto per riproporre un ritorno in grande stile alle vecchie misure di sostegno accoppiato, bandite o regolamentate dalle "scatole" verdi, blu e gialle, con l'argomento che, ormai, il sistema sta saltando. Non c'è dubbio che tale sistema - proprio per non essere definitivamente travolto dalla propria rigidità - dovrà probabilmente tollerare un maggiore grado di flessibilità (per esempio, come si è prima accennato, sul fronte delle soglie che rendono ammissibili alcune misure di sostegno accoppiato). Tuttavia sarebbe

sbagliato, specie per il nostro Paese, considerare ormai saltati tutti i vincoli, per sostenere un ritorno senza freni alla vecchia Pac di segno protezionistico. A questo riguardo, infatti, non possiamo non ricordare il ruolo propulsivo del nostro *export* agroalimentare, in particolare dei prodotti differenziati e di qualità ad alto valore aggiunto, la cui dinamica è stata molto positiva anche negli ultimi anni di crisi economica. Data la sua vocazione esportatrice e la sua capacità di rispondere alle fasce alte della domanda di alimenti di qualità da parte di un ceto medio mondiale in espansione, al sistema agroalimentare italiano non conviene una globalizzazione di segno protezionistico. Se, infatti, dazi e barriere non tariffarie possono difendere la produzione interna dalla concorrenza estera, essi rendono più costose le importazioni (comunque necessarie anche per alimentare l'esportazione del *made in Italy*); ma, soprattutto, in un ambiente dominato dal protezionismo è per definizione più difficile la penetrazione dei nostri prodotti sui mercati esteri, particolarmente su quelli *extra-Ue*, dove la domanda è più dinamica.

Riferimenti bibliografici

- Coldiretti, *Dove sta andando la Pac - Mercato, semplificazione, sviluppo rurale e Brexit*, edito da Coldiretti, Roma, 2016
- De Filippis F., "Brexit, un gioco a somma negativa", *L'Informatore Agrario*, n. 34, 2016a
- De Filippis F., "Brexit, il commercio agroalimentare e la Pac", *Intersezioni*, n. 78, dicembre 2016b, [\[link\]](#)
- De Filippis F., "Le tentazioni pericolose della "globalizzazione sporca", *L'Informatore Agrario*, n. 7, 2017
- Henke R. e Sardone R., "La Brexit e il bilancio dell'UE. Una prima valutazione attraverso il calcolo dei saldi netti", *Agriregionieuropa*, n. 46, settembre 2016

-
1. Testo utilizzato per l'audizione sul futuro della Politica agricola comune, presso la XIII Commissione permanente della camera dei Deputati - 22 febbraio 2017.
 2. Questo paragrafo si rifà a De Filippis 2017.

Il Regolamento Omnibus e la Pac post 2020: cosa attenderci?

Angelo Frascarelli^{a b}

^a Università di Perugia, Dipartimento di Scienze Agrarie Alimentari e Ambientali

^b Centro per lo Sviluppo Agricolo e Rurale (CeSAR)

Introduzione

A poco più di due anni dall'effettiva entrata in vigore della Pac 2014-2020, c'è già "aria" di riforma; all'orizzonte ci sono due tappe di diversa portata e rilevanza (Tabelle 1).

Nel 2017, ci sarà la discussione e l'approvazione del cosiddetto "Regolamento *Omnibus*", una sorta di revisione a medio termine della politica europea 2014-2020, con poche novità sul fronte agricolo, che entrerà in vigore dal 1° gennaio 2018. Poi, fino al 2020, non sono previste altre riforme.

L'evento più importante, in prospettiva, è l'avvio del dibattito sulla Pac *post* 2020.

Il "Regolamento *Omnibus*"

La rivisitazione della Pac 2014-2020 è nota come "Regolamento *Omnibus*", per il fatto che in un unico maxi-regolamento sono contenute tutte le modifiche della politica Ue fino al 2020.

La proposta è stata presentata dalla Commissione europea il 14 settembre 2016 (Commissione europea, 2016a). Nel mese di marzo 2017 i parlamentari europei hanno presentato gli emendamenti per il parere della Commissione agricoltura del Parlamento europeo; a maggio 2017 si procederà alla votazione in plenaria in Parlamento e al Consiglio dell'Ue, per poi passare al trilatero (previsto a giugno 2017) e alla definitiva approvazione entro settembre/ottobre 2017, per entrare in vigore dal 1° gennaio 2018 (Tabella 1).

Il Commissario Hogan ha precisato che non si tratta di una riforma, ma di un impegno di semplificazione della Pac, che aveva assunto fin dall'inizio del suo mandato.

I cambiamenti proposti sono prevalentemente di natura tecnica e non modificano né il livello di sostegno agli agricoltori, né gli strumenti della Pac. Rimangono quindi confermati i pagamenti diretti "spacchettati" (pagamento di base, *greening*, giovani agricoltori, accoppiato, piccoli agricoltori), le attuali misure di mercato e le misure della politica di sviluppo rurale.

I parlamentari europei vogliono cogliere questa occasione per apportare modifiche più importanti alla Pac 2014-2020, in particolare, modifiche che rendano la Pac più flessibile e capace di aiutare gli agricoltori in caso di eventi imprevedibili e ridurre il carico burocratico a carico degli agricoltori e degli Stati membri.

Nonostante le ambiziose intenzioni dei parlamentari europei, il "Regolamento *Omnibus*" non apporterà modifiche significative e sarà una revisione *soft*, solo con qualche piccolo aggiustamento all'attuale Pac.

Tabella 1 - Le tappe future della Pac

Il Regolamento <i>Omnibus</i>	
14 settembre 2016	Proposte legislative di revisione della Pac 2014-2020 "Regolamento <i>omnibus</i> "
Marzo-maggio 2017	Pronunciamento del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Ue
Giugno 2017	Trilatero tra Parlamento, Consiglio e Commissione
Settembre-ottobre 2017	Approvazione del "Regolamento <i>omnibus</i> "
1° gennaio 2018	Entrata in vigore del "Regolamento <i>omnibus</i> "
La Pac <i>post</i> 2020	
2 febbraio-2 maggio 2017	Consultazione pubblica sul futuro della Pac
Luglio 2017	Conferenza europea a Bruxelles sul futuro della Pac
entro il 2017	Comunicazione della Commissione europea sul futuro della Pac dopo il 2020
entro il 2018	Proposte legislative sul futuro della Pac dopo il 2020
entro il 2020	Approvazione dei regolamenti
1° gennaio 2021	Entrata in vigore della Pac <i>post</i> 2020

Fonte: elaborazione propria

Verso la Pac *post* 2020

Mentre si procede a fare il "tagliando" alla Pac 2014-2020, è già iniziato il ben più importante dibattito sulla Pac dopo il 2020. Il 2 febbraio 2017, la Commissione europea ha lanciato una consultazione pubblica per raccogliere le opinioni dei cittadini europei sulla Pac *post* 2020.

La Commissione afferma che "Ammodernata e semplificata, la politica agricola comune (Pac), una delle politiche più longeve dell'Unione europea, sarà in grado di offrire migliori risposte alle sfide sociali, politiche, economiche e ambientali del mondo attuale" (dichiarazione del Commissario Phil Hogan, 2 febbraio 2017).

Una Pac più moderna e semplificata - secondo la Commissione europea - consentirà di rispondere alle sfide principali che l'agricoltura e le zone rurali si trovano ad affrontare, contribuendo nel contempo a conseguire le priorità strategiche della Commissione (in

particolare crescita e occupazione), nonché allo sviluppo sostenibile e a un bilancio incentrato sui risultati, sulla semplificazione e sulla sussidiarietà.

I risultati della consultazione pubblica saranno pubblicati online e presentati dal Commissario Phil Hogan nell'ambito di una conferenza prevista a Bruxelles nel luglio 2017. Anche l'attuale Presidenza di Malta all'Ue, a cui seguirà l'Estonia nel secondo semestre 2017, ha comunicato che in questo primo semestre 2017, si cominceranno a delineare i primi orientamenti per la Pac *post* 2020.

La Commissione si avvarrà dei contributi forniti dalla consultazione e della conferenza di luglio 2017 per redigere una comunicazione, prevista per la fine del 2017, contenente un bilancio dell'attuale funzionamento della Pac e possibili opzioni politiche per il futuro fondate su prove affidabili. Farà seguito la presentazione delle proposte legislative (inizio 2018), l'approvazione nel 2020 e l'applicazione dal 2021 (Tabella 1). Questa agenda potrebbe modificarsi a seguito dell'esito incerto delle prossime scadenze politiche: elezioni francesi e tedesche, negoziato sulla Brexit, rinnovo del Parlamento europeo.

Il dibattito sulla Pac in uno scenario complesso

Lo scenario in cui si svolge il dibattito sul futuro della Pac presenta molti fattori nuovi rispetto al passato, per almeno tre ragioni: la situazione politica, l'inadeguatezza della Pac attuale, i tanti temi emergenti.

In primo luogo la politica europea vive una situazione totalmente nuova rispetto al passato. Mentre si festeggiano i 60 anni dalla firma del Trattato di Roma, l'Ue vive la crisi politica più grave mai registratasi: Brexit, movimenti anti-europeisti e populistici, flussi migratori.

In secondo luogo, l'attuale Pac è giudicata da tutti troppo complessa, inadeguata e scarsamente rispondente alle esigenze degli agricoltori e dell'Ue. Il *greening* - che è l'emblema di questa Pac - è giudicato un fallimento quasi unanimemente.

In terzo luogo, la situazione socio-economica attuale è molto diversa dal passato, in particolare da quella del 2010, quando è stata avviata la scrittura della Pac attuale. Oggi ci sono temi nuovi che "girano" intorno all'agricoltura e alla Pac: la volatilità dei prezzi, il crescente ruolo del cibo a fini salutistici, i cambiamenti climatici, l'occupazione, l'emigrazione.

In questo scenario s'inserisce il dibattito sulla nuova Pac, con due questioni fondamentali: quante risorse per la Pac? Attualmente il 38% del bilancio dell'Ue (52 miliardi di euro annui). Una volta fissato il livello di spesa, quali obiettivi e quali strumenti avrà la nuova Pac?

L'agricoltura nell'Ue è un settore sempre più ridimensionato economicamente; basti pensare che nell'Ue conta meno del 2% del Pil e il 5% dell'occupazione. Eppure rimane un settore cruciale per il futuro dell'Ue. Nonostante il basso peso economico, i cittadini europei attribuiscono grande importanza all'agricoltura. Un'economia sviluppata e moderna non può fare a meno dell'agricoltura.

La Pac ha sempre avuto un ruolo geopolitico importante in tutti i dibattiti sul futuro dell'Ue, per il fatto che è stata la prima politica comune dal 1962 e per la sua rilevanza sociale. Ciononostante, lo scenario attuale mostra molte più incognite rispetto al passato, in particolare la Brexit e le nuove emergenze europee (immigrazione, occupazione, politica estera). Non sarà facile trovare un accordo tra i 27 Paesi.

Quello che è certo è che i cittadini europei - lo ha detto un recente sondaggio condotto a livello comunitario da Eurobarometro (Commissione europea, 2016b) - guardano positivamente al ruolo dell'agricoltura, ma ai produttori chiedono, in cambio di fondi pubblici, alcune contropartite: cibi sicuri, ambiente, contrasto ai cambiamenti climatici, benessere animale, occupazione.

Queste ragioni confermano che il sostegno pubblico all'agricoltura continuerà ad esserci e la Pac rimarrà importante anche nel futuro; se non vi fosse una Pac, ci sarebbero tante politiche agricole nazionali (De Castro, 2004).

La Pac non rischierà un drastico ridimensionamento, tuttavia ci sarà una diminuzione di risorse, attenuate probabilmente dal cofinanziamento, e gli obiettivi e gli strumenti non potranno essere quelli del passato.

Gli obiettivi dovranno tener conto delle nuove esigenze della società e delle emergenze del sistema agroalimentare, che sono ben diverse da quello del 2009-2010, quando è stata concepita la Pac attuale (Tabella 2).

Gli obiettivi della fornitura di beni pubblici ambientali (biodiversità, paesaggio, ecc.), di cui il *greening* è l'emblema, oggi assumono meno importanza, mentre cresce l'obiettivo del contrasto ai cambiamenti climatici, alla luce dell'accordo di Parigi del 2015 (Cop 21).

Il tema della competitività e dell'orientamento al mercato, che era sempre stato obbligato dalle regole del Wto, si delinea come un obiettivo meno rilevante rispetto al tema dell'occupazione, come documenta la prima delle dieci priorità indicate dalla Commissione Juncker; a tal fine, anche alla luce del fallimento dei negoziati multilaterali del Wto, lo stimolo della produzione agricola, tramite pagamenti accoppiati, acquisisce maggiore rilievo rispetto al passato.

Un nuovo obiettivo emerge in tutta la sua rilevanza, quello del cibo. Non a caso, a maggio 2016, la Presidenza olandese ha lanciato il primo dibattito sul futuro della Pac *post* 2020, con un documento dal titolo "*Food of the future - the future of food*" (Il cibo del futuro - il futuro del cibo).

Il documento della Presidenza olandese afferma che i consumatori vogliono rimuovere l'anonimato per un volto familiare del produttore e per un luogo di produzione che sia più facile da rintracciare. Inoltre, in molti paesi europei è emerso un certo interesse per le "filieri alimentari corte", il "cibo locale" e il "cibo di stagione". Pertanto, la Presidenza olandese sollecita di trasformare la Pac in una politica alimentare comune che consente di affrontare anche la questione dei rifiuti alimentari.

Tabella 2 - Gli obiettivi della Pac: un confronto tra presente e futuro

Obiettivi	Pac 2014-2020	Pac post 2020
Ambiente e benessere degli animali	+++	++
Cambiamenti climatici	++	+++
Competitività e orientamento al mercato	+++	++
Occupazione		+++
Cibo e qualità degli alimenti (salute e alimentazione)		+++
Stabilizzazione dei mercati	+	++
Funzionamento filiera alimentare	+	+++
Innovazione	++	+++
Sviluppo delle zone rurali	+++	+++

Fonte: elaborazione propria

L'accresciuta volatilità dei prezzi e la crescente perdita di potere negoziale degli agricoltori lungo la filiera tengono alto il tema della stabilizzazione dei mercati e del funzionamento della filiera alimentare; il Parlamento europeo sta stimolando la Commissione su questi obiettivi, che ne ha preso atto, anche alla luce dei suggerimenti del *Forum* di Alto livello sul funzionamento della filiera alimentare¹ (Commissione europea, 2009).

I temi dell'innovazione e dello sviluppo delle aree rurali rimangono prioritari, come lo sono stati nel recente passato, consci che l'Ue deve puntare sulla "crescita intelligente" e sulla vitalità delle aree rurali.

In sintesi, i documenti ufficiali, i posizionamenti politici e le opinioni dei cittadini - rilevate da Eurobarometro - mettono al centro della Pac sia temi vecchi che nuovi, con una forte accentuazione verso gli obiettivi dell'occupazione nelle zone rurali, del cibo e della stabilità dei mercati e delle filiere alimentari.

Obiettivi chiari e strumenti semplici

Alla luce degli obiettivi sopra delineati, quali strumenti della Pac sono adeguati ad affrontare le sfide future?

I nuovi obiettivi non devono far pensare ad un ritorno agli strumenti della Pac del passato, con pagamenti accoppiati ed interventi sui mercati.

Gli strumenti della politica devono concentrare le risorse e limitarsi ad intervenire contro i "fallimenti del mercato". Questi sono di due tipi e riguardano, in primo luogo, quei beni e servizi per i quali "il mercato non esiste" (è il caso dei beni pubblici) e, in secondo luogo, tutte le circostanze in cui "il mercato c'è, ma non funziona" a causa di squilibri strutturali o asimmetrie informative tali da non offrire soluzioni accettabili in tempi accettabili (Frascarelli, Sotte, 2010).

In sintesi, gli strumenti della Pac non devono sostituirsi al mercato, ma rimuovere i "fallimenti del mercato".

Il mercato fallisce in presenza dei cosiddetti beni pubblici (beni ambientali, biodiversità, conservazione del paesaggio, fertilità dei suoli, qualità delle acque, assetto idraulico-agrario, stabilità climatica, sviluppo rurale, ecc.), in cui il valore di mercato del bene è di fatto nullo.

Stabilire ed erogare un valore ai beni pubblici è la soluzione necessaria perché sia attutito l'impatto delle esternalità negative e contemporaneamente sia stimolata la loro produzione. L'alternativa sarebbe socialmente molto più costosa, in quanto per produrre i suddetti beni pubblici (o per evitare i mali pubblici) dovrebbe essere attivato un programma alternativo all'agricoltura con l'impiego di manutentori professionali del paesaggio, operatori ecologici, protezione civile, vigili del fuoco, impiegati e operai dei parchi, giardinieri, ecc. Per questa ragione, i pagamenti diretti finalizzati alla remunerazione dei beni pubblici sono lo strumento più efficace.

Il mercato fallisce anche quando il "mercato non funziona" (asimmetria informativa, squilibri nella struttura di mercato), innescando effetti indesiderabili, tali da minare i livelli di competitività complessiva dei sistemi agricoli e alimentari e perfino la loro stessa sopravvivenza.

Una conseguenza di fallimento del mercato particolarmente emergente nell'ultimo quinquennio è quella connessa alla volatilità dei prezzi e alla perdita di potere negoziale della componente agricola, conseguenza dello squilibrio strutturale tra la forma di mercato dell'agricoltura e quella dei settori a monte e a valle.

La Pac del passato, attraverso l'isolamento del mercato interno e i prezzi garantiti, forniva una soluzione al problema. Ma le distorsioni generate dagli strumenti del passato, per gli effetti collaterali che si producevano (in termini di eccessi di offerta, di creazione di sacche di inefficienza, di prezzi più elevati imposti ai consumatori, di accentuazione degli squilibri di mercato a danno soprattutto delle economie più povere del mondo, ecc.), non possono far pensare ad essi.

Gli strumenti per il miglioramento del funzionamento della filiera agroalimentare (contratti, organizzazioni dei produttori, organizzazioni interprofessionali, estensione delle regole *erga omnes*) sono più confacenti rispetto ai vecchi strumenti della Pac (prezzo garantito, intervento pubblico, quote, ammassi); i primi non sono distorsivi del commercio internazionale, stimolano l'orientamento dell'agricoltura al mercato e svolgono un ruolo nella "cura" dei fallimenti del mercato.

Una valutazione dell'attuazione della Pac 2014-2020 in Italia

Le proposte per il futuro della Pac possono trovare "nutrimento" dai risultati del passato e del presente. Su questo aspetto è utile una valutazione dell'applicazione della Pac 2014-2020 in Italia.

Una delle principali novità dell'attuale Pac è il grande ampliamento della flessibilità, con la discrezionalità lasciata agli Stati membri per la sua applicazione a livello nazionale (De Filippis, 2014). L'Italia, entro il 1° agosto 2014, ha adottato numerose e importanti decisioni

per l'attuazione della nuova Pac. Le decisioni nazionali più rilevanti hanno riguardato: le componenti dei pagamenti diretti da attivare, la percentuale di massimale per ogni componente, la determinazione del valore dei titoli, i pagamenti accoppiati, l'agricoltore attivo, la soglia minima, la degressività, il *capping* (Tabella 3).

Dopo due anni dall'entrata in vigore, quale valutazione possiamo dare delle scelte nazionali sull'applicazione della Pac 2014-2020?

La scelta delle componenti dei pagamenti diretti è stata una delle decisioni più importanti. L'Italia ha deciso di attivare cinque tipologie di pagamenti: pagamento di base: 58% del massimale nazionale; pagamento ecologico (*greening*): 30%; pagamento per i giovani agricoltori: 1%; pagamento accoppiato: 11%; pagamento per i piccoli agricoltori.

La scelta di non attivare il pagamento redistributivo e il pagamento per le zone con vincoli naturali è condivisibile per ragioni di semplificazione e per evitare duplicazioni con il secondo pilastro.

La decisione più dibattuta e più rilevante ha riguardato la percentuale del sostegno accoppiato, che è stata fissata all'11% (poi aumentata al 12% dal 2017), anziché al livello massimo del 15%. La decisione italiana di limitare i pagamenti accoppiati all'11-12% è una scelta accettabile; tuttavia poteva essere sufficiente una percentuale di accoppiato ancora inferiore. La scelta più criticabile è quella relativa ai settori a cui destinare il pagamento accoppiato, a causa della eccessiva frammentazione delle risorse (11 settori e 20 tipologie di premi) e della conseguente scarsa efficacia del sostegno. Alcuni pagamenti accoppiati (es. grano duro, pomodoro da industria, riso, ecc.) sono insignificanti e scarsamente giustificabili.

Tabella 3 - Le scelte nazionali sulla Pac 2014-2020

Scelta	Descrizione	Decisioni
Regionalizzazione (obbligatoria)	Decidere il calcolo del pagamento di base a livello regionale o nazionale, definendo le "regioni" e i criteri con cui ripartire tra di esse il massimale nazionale	Italia "regione unica"
Convergenza interna (facoltativa)	Scegliere il modello di convergenza del valore dei titoli tra beneficiari	Convergenza interna basata sul "modello irlandese", con soglie 30/60
Pagamento ecologico o <i>greening</i> (obbligatoria)	<i>Greening</i> fisso o percentuale del valore dei titoli del beneficiario	Valore del <i>greening</i> calcolato come percentuale del valore di ciascun titolo del pagamento di base
Pagamento redistributivo ai primi ettari (facoltativa)	Decidere se attivarlo, la percentuale del massimale da destinarvi (0-30%), gli ettari a cui darlo (0-30 ettari)	Non attivato
Pagamento per aree svantaggiate (facoltativa)	Decidere se attivare il pagamento e fino a che percentuale del massimale (0-5%)	Non attivato
Pagamento per i giovani agricoltori (obbligatoria)	Decidere la percentuale del massimale (0-2%) da destinare e le modalità di calcolo.	1%
Sostegno accoppiato (facoltativa)	Decidere la percentuale del massimale nazionale (0-15%)	11% (2015-2016); 12% (dal 2017).
	Decidere i settori e le aree a cui destinare il sostegno accoppiato	Settori: zootecnica, riso, barbabietola, pomodoro da industria, grano duro, proteine vegetali, olivo
Pagamento per i piccoli agricoltori (facoltativa)	Decidere se applicare il regime dei piccoli agricoltori e scegliere tra tre diverse modalità di calcolo	Attivato, con metodo storico
Esclusione dei vigneti e delle serre permanenti	Possibilità di escludere i vigneti e le serre permanenti dall'assegnazione dei titoli	Ammissibilità di tutte le superfici agricole, compresi i vigneti e le serre permanenti
Pagamenti percepiti o titoli detenuti	Possibilità di scegliere, per il calcolo del valore unitario iniziale, tra pagamenti percepiti nel 2014 o titoli detenuti al 15.05.2014	Pagamenti percepiti nel 2014
	Allargamento della <i>black list</i>	Banche, società finanziarie, assicurative e immobiliari, pubbliche amministrazioni
Agricoltore attivo (obbligatoria)	Soglia di non applicazione dell'agricoltore attivo	Pagamenti diretti dell'anno precedente inferiori a: <ul style="list-style-type: none"> 5.000 € in zone montane e svantaggiate 1.250 € in altre zone
	Definizione dell'agricoltore attivo	Iap o CD o titolari di partita Iva
Requisiti minimi (facoltativa)	Gli Stati membri possono decidere di non erogare pagamenti sotto 400 euro o sotto 0,5 ettari	<ul style="list-style-type: none"> 250 euro per 2015 e 2016 300 euro dal 2017
Degressività e <i>capping</i> (obbligatoria)	Scegliere la percentuale (almeno 5%) di taglio dell'ammontare del pagamento di base sopra i 150.000 euro, decidere se applicare il <i>capping</i> e se detrarre il costo del lavoro	Degressività: riduzione del 50% sulla parte del pagamento di base eccedente i 150.000 euro <i>Capping</i> : riduzione del 100% per la parte eccedente i 500.000 euro. Detrazione del costo del lavoro dell'anno precedente

Fonte: elaborazione propria

Le decisioni italiane in merito alla distribuzione del sostegno tra territori e agricoltori mostrano così luci ed ombre. Da una parte, la regionalizzazione applicata a livello nazionale, con una regione unica nazionale, è una scelta coraggiosa ed opportuna, in quanto l'omogeneità del sostegno è alla base della remunerazione dei beni pubblici europei e anche per ragioni di semplificazione². Ma

questa buona scelta è stata subito tradita da due altre opzioni che vanno nella direzione di un forte conservatorismo:

- la convergenza basata sul cosiddetto “modello irlandese”;
- il valore del pagamento verde calcolato come percentuale del valore di ciascun titolo del pagamento di base.

Il tanto declamato “modello irlandese” di calcolo del valore dei titoli e quindi del sostegno per ettaro e per ogni agricoltore - su cui i *policy maker* italiani hanno condotto una forte battaglia nel negoziato europeo - è l'emblema della conservazione della vecchia Pac, talmente vecchia che ha origini negli anni '60.

Le ragioni di tali scelte sono ben evidenti e comprensibili in una logica di “mercato politico” e non devono sfuggire ad un analista della politica agraria: a forza di giustificare le scelte con il consenso politico, l'Italia continua a mantenere una visione vecchia ed inefficace del sostegno all'agricoltura; addirittura si mantiene un sostegno ancora legato agli obiettivi degli anni '60. Il “modello irlandese” della Pac 2014-2020 conserva le risorse della Pac negli stessi settori e nelle stesse zone, permettendo solamente una limitata redistribuzione tra territori e tra agricoltori.

Analoghe scelte, come quelle sull'agricoltore attivo, sulla degressività e sul *capping*, sono state fatte all'insegna del mantenimento dello *status quo*, con elementi di eccessiva complicazione burocratica della gestione della Pac. Ad esempio le decisioni italiane sull'agricoltore attivo sono andate nella direzione di una selezione debole, finalizzata ad includere un elevato numero di agricoltori. In sostanza, quasi nessuno sarà escluso dai pagamenti diretti (ad eccezione delle pubbliche amministrazioni); pertanto, la potenziale novità dell'agricoltore attivo verrà tradotta in un ulteriore onere burocratico per gli agricoltori e per gli operatori del sistema (Caa, Agea), senza nessun effetto utile di selezione.

Sul fronte delle misure di mercato, la politica agraria italiana è pressoché immobile. Il dibattito sugli strumenti indiretti è al palo, i livelli di concentrazione dell'offerta sono tra i più bassi dell'Ue, le organizzazioni dei produttori sono limitate al settore ortofrutticolo, le organizzazioni interprofessionali sono pressoché inesistenti e non funzionanti, la diffusione dell'economia contrattuale è molto limitata. Ogni volta che la Pac ha lasciato margini di scelta a livello nazionale, l'Italia raramente ha dato prova di saperli utilizzare bene; il più delle volte i nostri *policy maker* hanno gestito le deleghe in ritardo e al ribasso, con un approccio difensivo orientato al mantenimento dello *status quo* e con un'erogazione a pioggia, volta ad accontentare il maggior numero di richieste particolari più che a selezionarle sulla base di precisi obiettivi.

Perché in Italia prevale il conservatorismo? C'è un'agricoltura diversa o una scarsa capacità nel fare le riforme?

Due sono le motivazioni principali. La prima è legata al nostro meccanismo decisionale farraginoso che sulla Pac è affidato alla Conferenza Stato-Regioni: una sede collegiale, che può prendere decisioni solo all'unanimità³, in cui i veti incrociati e i gruppi d'interesse, anche di dimensione locale, aumentano a dismisura e dove spesso le decisioni non riescono a perseguire un progetto condiviso⁴.

La seconda motivazione è insita nella difficoltà diffusa del nostro Paese: l'Italia sconta, nella politica agraria come in tutti i campi, la difficoltà a fare le riforme. I *policy maker* italiani, finora, sono stati troppo condizionati dal consenso immediato e non sono stati capaci di guardare al “dopo”, ai vantaggi di medio-lungo periodo. Il prezzo delle riforme lo si paga subito, mentre i vantaggi si vedono solo dopo.

Riferimenti bibliografici

- Commissione europea (2009), *Migliore funzionamento della filiera alimentare in Europa*. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Com (2009) 591 definitivo, Bruxelles
- Commissione europea (2016a), Proposta del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che modifica il regolamento (CE) n. 2012/2002, i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1305/2013, (UE) n. 1306/2013, (UE) n. 1307/2013, (UE) n. 1308/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014, (UE) n. 652/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio e la decisione n. 541/2014/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, Com (2016) 605 final, Bruxelles
- Commissione europea (2016b), *Europeans, Agriculture and the Cap*, Special Eurobarometer 440, European Union, Bruxelles
- De Castro P. (2004), *Verso una nuova agricoltura europea*, Agra Editrice, Roma
- De Filippis F. (a cura), (2014) *La Pac 2014-2020. Le decisioni dell'Ue e le scelte nazionali*, Quaderni Gruppo 2013, Edizioni Tellus, Roma
- Frascarelli A. (2014), “Il sostegno della Pac tra competitività e beni pubblici”, relazione convegno Sidea, Benevento, 18-20 settembre 2014
- Frascarelli A., Sotte F. (2010), “Per una politica dei sistemi agricoli e alimentari dell'UE”, *Agriregionieuropa*, Anno 6, Numero 21, Giugno 2010, Ancona

1. Il “Forum ad alto livello sulla competitività del settore agroalimentare” è stato istituito con Decisione della Commissione del 28 aprile 2008.
2. L'alternativa sarebbe stata la suddivisione dell'Italia in aree omogenee dal punto di vista agronomico, socio-economico o amministrativo-istituzionale, con la ripartizione del massimale nazionale dei pagamenti diretti tra di esse. Oltre alla difficoltà di individuare tali aree omogenee, una tale ipotesi avrebbe generato una enorme complessità gestionale.
3. In caso di mancato accordo in Conferenza Stato-Regioni, il Consiglio dei ministri si sostituisce nella decisione, dopo un mese dall'accertamento del mancato accordo.
4. Un caso emblematico sono state le scelte nazionali sull'articolo 68 del Reg. 73/2009, in cui l'Italia ha accordato un aiuto di 1,5 milioni di euro/anno alla produzione di pungitopo (*Danae racemosa*).

L'inizio del processo di riforma della Pac post-2020 in Italia: un'occasione per riflettere

Filippo Arfini^a

^a Università degli Studi di Parma, Dipartimento di scienze economiche e aziendali

Contributo rivisto dell'intervento svolto dall'Autore il 22 febbraio 2017 nel corso dell'audizione parlamentare della Commissione Permanente XII (Agricoltura) della Camera dei Deputati sulle Risoluzioni Gallinella 7-01165 e 7-00944 e Oliverio 7-01169: Iniziative in materia di Politica agricola comune.

Introduzione

La Politica Agricola Comunitaria (Pac) nell'anno 2017 si appresta a vivere una nuova stagione di riforme a seguito di una concomitanza di fattori che obbligano la Commissione e il Parlamento a rivedere, o più semplicemente adattare, l'attuale assetto normativo sia agli scenari di politica europei (Brexit, elezioni, riforma dell'assetto Istituzionale europeo) che ai nuovi contesti di mercato e ambientali (commercio interno e internazionale, domanda di alimenti di qualità e cambiamenti climatici).

Le prime avvisaglie di un adattamento, più che una vera e propria riforma, sono iniziate con la pubblicazione del cosiddetto Regolamento Omnibus (Com 2016 (605)), ossia la proposta di regolamento che stabilisce le regole finanziarie applicate al bilancio generale dell'Unione Europea e che emenda alcuni Regolamenti che agiscono su diversi settori, tra cui l'agricoltura, e la consultazione pubblica lanciata dal Commissario Phil Hogan a tutti i cittadini europei su un più ampio processo di riforma della Pac per il periodo successivo al 2020.

In questo contesto la Politica Italiana, e in particolare la Commissione Agricoltura della Camera presieduta dall'On. Luca Sani, ha aperto un dibattito sulle "distorsioni" dell'attuale Pac e sui nuovi scenari di intervento nella realtà Italiana che si prospettano. Al riguardo le Risoluzioni presentate dagli Onorevoli Gallinella e Oliverio (Gallinella e Oliverio, 2017) alla Commissione Agricoltura hanno l'obiettivo di impegnare il Governo per emendare alcuni aspetti relativi ai Regolamenti che costituiscono la Pac 2014-2020 e indirizzare alcuni elementi contenuti nel Regolamento "Omnibus".

Nello specifico gli interventi degli Onorevoli Gallinella e Oliverio intendono impegnare il Governo ad assumere le seguenti iniziative:

- aumentare fino a 400 euro l'importo minimo del pagamento di base modificando i criteri per la sua definizione con l'ausilio di indicazioni di tipo socioeconomico;
- riformare lo strumento degli aiuti accoppiati rendendolo più anticiclico, flessibile nelle esigenze dei Paesi membri dando la possibilità di aumentare l'aiuto, finalizzarlo a iniziative specifiche (tutela del benessere animale e alimentazione *Ogm free*) o, nel caso, sopprimerlo per creare un fondo unico finalizzato a fronteggiare crisi di mercato e ambientali;
- rivedere le norme sulla *greening* anche adottando iniziative per misurare gli effetti generati;
- incoraggiare il mantenimento e la diffusione di colture arboree di pregio paesaggistico per favorire la fruibilità ambientale le potenzialità turistiche delle aree rurali interne;
- incentivare l'aggregazione verso Organizzazioni di Produttori e Organizzazioni Interprofessionali mediante l'utilizzo di sussidi specifici;
- aumentare l'efficacia delle misure di gestione del rischio estendendole ad altre forme assicurative;
- estendere l'obbligo dell'origine in etichetta tutelando e promuovendo le filiere corte;
- sostenere maggiormente la consulenza agricola;
- favorire ulteriormente la semplificazione burocratica senza mettere in discussione il principio di agricoltore attivo.

Le misure proposte dai Parlamentari Gallinella e Oliverio, vanno nella direzione di migliorare alcuni aspetti dell'attuale pacchetto normativo alla luce l'esperienza maturata in questi primi anni di applicazione. Essi non sono sicuramente esaustivi delle problematiche aperte (ad esempio non è considerata la questione dell'erba medica nel nord Italia nella diversificazione produttiva) ma offrono l'occasione di una riflessione più ampia rispetto ad un percorso di riforma che sembra delinearci. Ossia il mantenimento dello *status quo* con leggere modifiche e adattamenti dovuti prevalentemente alla riduzione del budget disponibile.

Tante politiche ma un solo strumento

Le Risoluzioni che intendono impegnare il Governo presentano alcuni elementi comuni finalizzati al perseguimento di politiche che, utilizzando lo strumento della politica agricola (la Pac), perseguono obiettivi diversi tra loro. Tali obiettivi esulano in parte da una politica agricola in senso stretto e includono valori e obiettivi tipici di altre politiche che, nella fattispecie, sono riconducibili a: politiche ambientali (nel momento in cui si tutela l'ambiente), paesaggistiche/ricreative (nel momento in cui si tutela il paesaggio agrario), salutistiche (nel momento in cui si tutela e promuove il benessere animale e si evita l'uso di alimenti Ogm), commerciali e di mercato (nel momento in cui si vuole ridiscutere gli aiuti accoppiati, rafforzare il ruolo dell'interprofessione agricola, promuovere le filiere corte e obbligare l'uso dell'indicazione di origine delle materie prime in etichetta) sino a diventare politiche di sviluppo locale nel momento in cui si interviene a sostegno della qualità della vita in aree rurali interne. Non di meno le politiche agricole in senso stretto vanno nella direzione di facilitare l'inserimento dei giovani, migliorare il processo di trasferimento tecnologico, garantire la stabilità e la permanenza

degli agricoltori nel loro territorio attraverso una maggiore stabilità economica ottenuta aumentando sia il *plafond* del pagamento diretto che stabilizzando il suo reddito attraverso il ricorso forme assicurative.

Pagamenti diretti: finalità, risultati e proposte

Da questa considerazione nasce il dubbio che gli strumenti di politica agricola utilizzati per raggiungere obiettivi legati alla generazione di beni pubblici, già presenti nella passata revisione di medio termine e inserite a pieno titolo nella Pac 2014-2020, siano realmente efficaci o se, per contro, rappresentino un vincolo per le aziende (e quindi un costo) senza apportare reali benefici alle aziende agricole, ai consumatori e alla Collettività. Con riferimento al *greening*, ad esempio, è noto come in Italia, ma anche nella stessa Europa, il suo impatto è alquanto modesto (Solazzo, *et al.* 2014 e 2015.; Louhichi, 2015) data l'esclusione delle aziende al di sotto dei 10 ettari a seminativo per la diversificazione colturale e di 15 ettari per l'applicazione dell'Efa. Per contro, per le aziende di maggiori dimensioni la misura del *greening* rappresenta un modo per incrementare anche in modo significativo il livello di pagamento percepito dagli imprenditori agricoli. In buona sostanza l'esperienza di questo periodo di applicazione ci insegna come, a fronte di una politica agricola più complessa e complicata, vi siano risultati che non dimostrano di andare nella direzione sperata a fronte di costi amministrativi legati ai controlli (umano e via satelliti) non trascurabili.

Correttamente l'On. Oliverio pone la questione della misurazione degli effetti del *greening* ma una sua puntuale rilevazione porterebbe ad un ulteriore innalzamento dei costi da parte delle aziende agricole. Occorrerebbe quindi ricorrere a strumenti che, pur legandosi alla produzione agricola, siano più mirati negli obiettivi, nei risultati attesi e flessibili nella applicazione in quanto presentano un legame diretto al contesto ambientale e territoriale nel quale le misure di *greening* vengono applicate (ad esempio tra zone svantaggiate e zone non svantaggiate).

Le Risoluzioni proposte, inoltre, scaturiscono sia dalla recente presentazione del Regolamento Omnibus che dall'avvio del processo di revisione della Pac e sono ispirate dalla necessità di semplificare la Pac ma anche dalla consapevolezza che il *budget* a favore del settore agricolo potrà subire importanti decurtazioni a seguito della necessità della Commissione di fronteggiare le tante "emergenze" che in questo momento colpiscono l'Europa (Brexit, migranti, crescita economica, coesione sociale, etc). Emergenze non di poco conto se hanno portato la Commissione a varare un Regolamento Omnibus che comprende contemporaneamente interventi su più settori strategici per il futuro della stessa Europa. Semplificazione e economicità delle politiche non dovrebbero essere due *slogan* ma vincoli ai cui sottostare nell'impostare un possibile percorso di riforma la cui attuazione porta ad un vero e proprio cambio di direzione rispetto alle misure sin qui sviluppate.

Nel valutare le proposte che intendono impegnare il Governo, inoltre, va tenuto conto che in questi anni è stata maturata una notevole esperienza rispetto all'impatto delle diverse misure di politica agricola permettendoci di verificare le problematiche ad esse legate. Vanno considerate altresì le dinamiche delle filiere alimentari e in particolare il ruolo che la Gdo e le politiche commerciali che utilizzano segni di qualità (marchi e *brand*) nel guidare i consumatori nelle loro scelte di acquisto. Nello specifico, con riferimento alle proposte contenute nelle Risoluzioni che hanno come obiettivo la creazione di beni pubblici in ambito ambientale, benessere animale e qualità degli alimenti, chi si è realmente avvantaggiato sono state le filiere integrate a valle da imprese industriali o, come nella maggior parte dei casi, direttamente dalla Gdo. Quest'ultima infatti sviluppando disciplinari livellati su quelli definiti dai sistemi di qualità (come la lotta integrata) hanno sviluppato marchi commerciali e politiche di *marketing* qualitative a costi contenuti ricavandone un diretto vantaggio commerciale senza ripartirlo, o ripartendolo in minima parte, con le imprese agricole.

Ne discende che investire nella creazione di beni pubblici senza un diretto sbocco commerciale rischia di generare un effetto opposto a quanto voluto con basso impegno da parte delle imprese agricole (che percepiscono il vincolo ambientale come costo senza generare un valore aggiunto) e una scarsa soddisfazione dei cittadini/contribuenti che non percepiscono il valore del beneficio generato.

Una strategia alternativa dovrebbe supportare (anche economicamente) la partecipazione delle aziende agricole a schemi di qualità (cogenti e volontari) che hanno diretto collegamento al mercato e quindi di aziende che aderiscono a filiere economicamente integrate e/o gestite da Organizzazioni di Produttori e/o Cooperative. In altre parole, si tratta di contribuire (in tutto o in parte) a supportare il costo di certificazione relativo all'adozione di specifici schemi di qualità che hanno come oggetto la creazione di esternalità positive o la riduzione di esternalità negative (gestione dell'ambiente, riduzione dei gas serra, benessere animale, etc.). Questo approccio, oltre che andare nella direzione di incrementare la competitività delle aziende, renderebbe esplicito il valore aggiunto generato con la possibilità di ripartirlo tra gli agenti e trasferirebbe il costo del controllo da enti pubblici a "terze parti" che, nel rispetto della normativa vigente, agiscono in modo indipendente garantendo la necessaria imparzialità con una evidente semplificazione amministrativa delle misure di intervento e di controllo. La certificazione di sistemi di qualità, inoltre, amplierebbe la varietà di potenziali buone pratiche che l'agricoltore potrebbe svolgere a vantaggio della Collettività adattandosi, in misura flessibile, alle specifiche condizioni agroambientali dei diversi territori Italiani. La pratica della certificazione volontaria, non è da considerarsi una innovazione straordinaria ma una pratica innovativa che caratterizza le filiere più dinamiche, più attente ai bisogni dei consumatori nella ricerca di attributi fiducia e capaci di generare un più alto valore aggiunto.

Un approccio che intenda stimolare la nascita dei sistemi di qualità presenta una valenza anche in termini di sviluppo rurale in una logica sostenibile nel momento in cui venisse avviata la possibilità di creare un mercato volontario dei "diritti ad inquinare". Quest'ultimo consentirebbe alle aziende agricole che accettano di partecipare, e di farsi certificare, di vendere sul mercato le quote in inquinante (ad esempio CO2) sequestrato all'ambiente e reso disponibile al mercato per aziende inquinanti. Tale misura, contemplabile in servizi ecosistemici, oltre che innegabili vantaggi ambientali, consentirebbe un'integrazione al reddito per le imprese agricole di aree

svantaggiate e non svantaggiate ed anche un incentivo ad applicare buone pratiche agricole a salvaguardia dell'ambiente.

Politiche commerciali, forme di coordinamento di mercato e il ruolo della qualità

Collegato alla creazione di beni pubblici vi è l'annoso dibattito sull'indicazione obbligatoria dell'origine della materia prima in etichetta. L'assunto è che l'indicazione della semplice origine Italia sia un valore aggiunto prontamente trasferibile ai produttori. In realtà, i vantaggi sono solamente potenziali e limitati all'Italia. Potenziali in quanto il trasferimento del valore aggiunto alla produzione è legato alla capacità di dialogo e al potere contrattuale tra le gli agenti della filiera. Limitato all'Italia in quanto, escludendo i prodotti Dop e Igp per i quali l'origine è garantita, a esportare sono principalmente imprese che legano la loro strategia commerciale all'utilizzo di marchi commerciali (industriali o del distributore). Sono questi ultimi a guidare i consumatori all'acquisto e questo sia sui mercati nazionali che internazionali. Il vero fattore trainante che potrebbe garantire il trasferimento del valore aggiunto alla componente agricola è l'adozione di una politica di qualità basata sulla presenza di attributi intrinseci ed estrinseci ricercati dai consumatori e una forte capacità negoziale lungo la filiera.

Si ritorna quindi al tema del coordinamento delle filiere alimentari e alla necessità di concentrare l'offerta nonché di accrescere il potere contrattuale dell'offerta agricola. Il Regolamento orizzontale 1308/2013 sull'organizzazione comune di mercato ha ampliato i settori di intervento dell'interprofessione. Tuttavia, l'Italia, nonostante il dibattito in atto e gli innegabili progressi rappresentati dalla legislazione vigente (DL 51/2015 convertito nella Legge 91/2015), non ha ancora prodotto gli effetti sperati e che dovrebbero caratterizzare un'interprofessione moderna ed efficiente. Quest'ultima deve essere considerata non solo come lo strumento per una moderna gestione dei rapporti di filiera (e quindi di mercato) ma anche lo strumento per rafforzare la stabilità delle aziende agricole e il loro grado di resilienza e di sostenibilità.

In particolare, la possibilità prevista dal Regolamento Omnibus di gestire condizioni di rischio - relativamente ad un ampio spettro di potenziali fattori che possono ridurre il reddito delle imprese agricole - attraverso la stipula di assicurazioni, al momento, appare come uno strumento complesso. Questo soprattutto in considerazione della mancanza della necessaria competenza tecnica da parte degli imprenditori agricoli nel gestire forme assicurative contro rischi di variazioni di prezzo. Per contro forme assicurative finalizzate alla stabilizzazione del prezzo potrebbero essere veicolate e gestite proprio dalle organizzazioni di gestione della filiera come le OP o le Aop. Il loro intervento, infatti, potrebbe favorire una gestione più efficiente di questi strumenti attenuando l'eventuale impatto di rischi sistemici.

Relativamente all'interprofessione, il Regolamento 1151/2012 collegato all'art. 157 del Reg. 1308/2013, come noto, definisce le funzioni dei "Gruppi" che gestiscono le Indicazioni geografiche e prevede la possibilità, su richiesta delle Organizzazioni, di un loro riconoscimento come interprofessione. I Gruppi, in base alla legislazione attuale vigente in Italia, sono riconducibili ai Consorzi di tutela delle Dop e Igp che devono rappresentare una quota rappresentativa della filiera (pari a 2/3 dei produttori e 50% della produzione). Tuttavia, nella maggioranza dei casi la filiera è rappresentata nei Consorzi solo formalmente e, molto spesso, in modo strumentale per consentire il governo del Consorzio o alla componente agricola della filiera o ai trasformatori. Ne deriva che non tutte le componenti della filiera sono rappresentate in modo equo rendendo potenzialmente non equilibrato il processo decisionale. Se ne deduce che benché i Consorzi siano potenzialmente equiparabili alle OI, nella sostanza, in Italia non sono assimilabili OI (Giacomini *et al.*, 2012).

Data l'importanza economica, sociale e ambientale, ma anche di immagine, che il comparto delle Denominazioni di Origine ricopre in Italia, nonché il crescente ruolo delle OI come punto di coordinamento delle filiere, la riforma della Legge Comunitaria 1999 n. 526 che regola le competenze dei Consorzi di tutela si rende quanto mai necessaria. Questo adeguamento si rende quanto mai urgente in considerazione del fatto che i Consorzi di tutela operano in condizioni *erga omnes* e della possibilità concessa ai Consorzi di programmare la produzione, di imporre e gestire quote produttive presso le aziende agricole e di trasformazione loro associate. In questa fase di revisione, per dare maggiore forza all'azione di *governance* dei Consorzi, sarebbe quanto mai opportuno che in Europa vi fosse convergenza sul modello di rappresentatività e *governance* della filiera da parte dei Consorzi di tutela spingendoli verso forme riconducibili ad OI a tutti gli effetti. Al riguardo, un esempio efficiente a cui guardare è sicuramente il modello dell'interprofessione francese e il loro rapporto con i Consorzi di tutela.

Va da sé che Consorzi di tutela forti e forme interprofessionali efficienti rappresenterebbero forme di gestione delle filiere moderne capaci non solo di aggregare l'offerta ma di indirizzarla verso i bisogni del mercato e della Collettività mediante canali commerciali efficienti. Solo in questo caso interventi anticiclici sviluppati mediante aiuti accoppiati consentirebbero di non far perdere competitività alle aziende e anzi creare valore aggiunto. Per contro, aiuti accoppiati elargiti a filiere mediante un approccio "a pioggia" non fornirebbero alle aziende una sufficiente garanzia di superare momenti di difficoltà congiunturale.

Verso una politica agricola e agroalimentare

Infine, l'attuale processo di revisione della Pac fornisce l'occasione di riconsiderare il cammino sin qui svolto dalla Pac per adattarlo alle nuove esigenze dei consumatori e della Collettività portandolo da una "politica agricola" ad una "politica agricola e alimentare". Questo passaggio sancirebbe definitivamente l'idea che la politica agricola da sola non basta, ma occorre identificare nuovi strumenti finalizzati a raggiungere nuovi obiettivi in modo semplice e efficiente. Ne è un esempio il *reflection paper "Towards a Common Agricultural and Food Policy"* (Fresco and Poppe, 2016) il quale auspica un deciso cambiamento di indirizzo della Pac. L'obiettivo è valorizzare sempre di più i "tanti" attributi qualitativi che sono presenti negli alimenti. I consumatori sono sempre più consapevoli che il cibo e le sue modalità di produzione impattano sull'ambiente, sulla sostenibilità delle aree rurali ma anche sulla loro salute. Per questo

motivo il “fenomeno” dei mercati contadini sta diventando una componente strutturale dell’offerta agroalimentare a cui si rivolgono direttamente i consumatori. Ma non solo, occorre rilevare che le modalità di consumo alimentare radicate all’interno della sfera familiare si stanno evolvendo per trasferirsi nel luogo di lavoro. Questo fa sì che nascono nuovi soggetti che si inseriscono all’interno delle filiere che si rapportano con gli agenti a monte diventando responsabili di alimentare i loro clienti in un modo sano e salubre e di influenzare il comportamento e la sostenibilità delle imprese a monte.

In questo contesto una moderna politica alimentare non si deve limitare a sostenere economicamente la sola produzione (offerta agricola), ma deve considerare la possibilità di sostenere e indirizzare anche i consumi di qualità, ossia quelle produzioni alimentari riconducibili in schemi di qualità certificati (*food quality scheme*). Diverse esperienze Europee riconoscono agli operatori pubblici che gestiscono cibo per mense scolastiche, mense ospedaliere e in generale mense per i dipendenti dello Stato che si approvvigionano mediante “*public procurement*” un ruolo sempre più importante nell’indirizzare la domanda di qualità e nello sviluppo di comportamenti virtuosi da parte dei produttori. In Italia vi sono esperienze significative in questo senso che hanno avuto il grande merito di legare domanda e offerta qualità con importanti ricadute in termini di sviluppo rurale.

Conclusioni

Il cammino verso una nuova (si spera) Politica Agricola Europea è appena avviato e in un contesto sociale e politico europeo come quello attuale diventa difficile fare delle previsioni sulla sua evoluzione. In questi giorni il Presidente della Commissione Europea Juncker ha proposto cinque possibili scenari istituzionali per l’Europa a 27 Paesi (senza il Regno Unito) e le loro implicazioni sulla futura politica agricola sono ancora del tutto sconosciute. Quello che appare evidente però è che la Pac per come l’abbiamo conosciuta e applicata scontenta molti agricoltori e ampie fasce di cittadini/contribuenti che lamentano una scarsa capacità di salvaguardare le filiere europee e le aree rurali interne. Forse è giunto davvero il momento di ripensare a una nuova Pac per obiettivi e strumenti di implementazione.

Riferimenti bibliografici

- Com (2016) 605: Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell’Unione e che modifica il regolamento (CE) n. 2012/2002, i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1305/2013, (UE) n. 1306/2013, (UE) n. 1307/2013, (UE) n. 1308/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014, (UE) n. 652/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio e la decisione n. 541/2014/UE del Parlamento europeo e del Consiglio
- Fresco L.O. and Poppe, K.J (2016), *Towards a Common Agricultural and Food Policy*, Wageningen University Research, [\[link\]](#)
- Gallinella F., Oliverio N., (2017), Risoluzioni 7-01165, 7-01169, 7-00944 su Iniziative in materia di Politica agricola comune (Seguito della discussione congiunta e rinvio), Gallinella 1: [\[link\]](#), Gallinella 2: [\[link\]](#), Oliverio: [\[link\]](#)
- Giacomini C., Arfini F., de Roest K., (2012). Interprofession and typical products: the case of Parmigiano Reggiano cheese. *Sviluppo Locale*. vol. 37-38. p. 125-151. Issn: 1974-2193
- Louhichi K., Ciaian P., Espinosa M., L. Colen L., Perni A., Gomez y Paloma S., (2015), *An EU-Wide Individual Farm Based Model for Common Agricultural Policy Analysis* (Ifm-Cap), Joint Research Centre, Institute for Prospective Technological Studies, ISBN 978-92-79-43966-7
- Solazzo R., Donati M., Arfini F., (2014). L’impatto del greening a livello aziendale e la questione delle colture azotofissatrici, *Agriregionieuropa* anno 10 n°38, Set 2014
- Solazzo R., Donati M., Arfini F., (2015). Cap towards 2020 and the cost of political choices: the case of Emilia-Romagna region, *Land Use Policy*, Volume 48. November 01. 2015. Pages 575-587. Doi information: 10.1016/j.landusepol.2015.06.015. ISSN: 02648377

Gli scarsi finanziamenti Pac che arrivano in Italia

Franco Sotte^{a b}

^a Università Politecnica delle Marche (UNIVPM), Dipartimento di Scienze Economiche e Sociali

^b Associazione Alessandro Bartola (AAB)

Abstract

Il riparto dei fondi Pac tra gli Stati membri dipende da più fattori. Tra questi: la difforme distribuzione tra regioni dell'UE del sostegno fondato in passato sui prezzi garantiti, la successiva determinazione su base storica dei pagamenti diretti, la recente scelta di basare la convergenza esterna sugli ettari di superficie agricola. Non solo la ripartizione penalizza oggi notevolmente l'Italia, ma le regole vigenti condurrebbero ad una ulteriore penalizzazione nelle future divisioni del *budget*. Lo studio mostra come l'Italia meriterebbe un finanziamento ben più consistente se nel riparto si tenesse conto, invece che solo della superficie, anche degli altri parametri con cui si misura usualmente il peso del settore primario: numero di aziende, occupazione e valore aggiunto.

Nonostante ciò, se la Pac del futuro dovesse essere disegnata semplicemente ritoccando l'attuale impianto, ben difficilmente l'Italia potrebbe sperare di trovare le convergenze per una distribuzione meno penalizzante dei finanziamenti. Una ragione in più per rivendicare fin d'ora, nelle trattative per la Pac *post-2020*, una profonda riforma.

Introduzione

L'obiettivo principale di questo articolo è quantificare la spesa di politica agricola comunitaria di cui beneficia l'Italia in relazione al peso della sua agricoltura nell'UE e soprattutto nei confronti degli altri Stati membri (SM) con i quali solitamente ci si confronta. La fonte utilizzata nell'analisi è il resoconto consuntivo dei pagamenti effettuati dall'UE per Stato membro, allegato annualmente al *Financial Report* (European Commission, 2016a; 2016b). Le elaborazioni si riferiscono ai dati sui pagamenti effettuati nella media dei tre esercizi 2013, 2014 e 2015.

Il peso dell'agricoltura Italiana nell'UE a fronte dei fondi Pac che riceve

In tabella 1 sono raccolti cinque indici che relazionano i pagamenti ricevuti da ogni Stato membro ai parametri solitamente utilizzati per rappresentare il peso relativo dell'agricoltura. I primi quattro indici sono relativi alla spesa Pac per azienda agricola, per ettaro di Superficie agricola utilizzata (Sau), per Unità di lavoro uomo (Ulu) e per unità di valore aggiunto agricolo¹. L'ultimo è semplicemente la media aritmetica dei primi quattro. Ciascun indice rappresenta il valore assunto dal relativo rapporto (es. Spesa Pac/Sau) riferito al singolo Stato membro, o aggregato di SM, diviso per lo stesso rapporto calcolato per l'UE15 (cioè l'insieme degli SM aderenti all'Unione prima del suo allargamento ad Est).

Tabella 1 - Spesa Pac media 2013-15 in relazione al peso relativo dell'agricoltura. Indici UE15 = 100

	Indice € per azienda UE15=100	Indice € per ha Sau UE15=100	Indice € per Ulu UE15=100	Indice € per ValAgg UE15=100	Indice medio dei 4 indici UE15=100
UE15.Nord	175	78	142	106	115
UE15.Centro	189	106	131	104	125
UE15.Sud	57	108	71	93	78
UE+12	23	82	35	164	44
Italia	57	133	56	65	69
Portogallo	53	109	61	145	78
Spagna	72	83	93	104	86
Grecia	40	166	71	169	79
Francia	202	96	136	106	124
Germania	231	111	146	143	147

Fonte: Nostre elaborazioni su dati della Commissione europea (European Commission 2016a, 2016b, 2016d)

Nelle prime quattro righe della tabella l'Unione è disaggregata in quattro raggruppamenti: UE15-Nord (Irlanda, Gran Bretagna, Danimarca, Svezia, Finlandia), l'UE15-Centro (Francia, Belgio, Olanda, Lussemburgo, Germania, Austria), UE15-Sud (Portogallo, Spagna, Italia e Grecia) e UE+12 che raccoglie tutti i nuovi SM entrati nell'Unione nel 2004 e nel 2007².

Ovviamente i nuovi SM dell'UE+12 sono quelli in cui l'incidenza della Pac è più bassa (l'indice medio è pari al 44% rispetto all'UE15). Ciò dipende, in primo luogo, dalla molto parziale estensione ai nuovi SM, del trattamento riservato ai tradizionali beneficiari (e della relativa spesa). Dipende anche dalla preferenza, reiteratamente espressa dagli stessi SM dell'UE+12 (oltre che dalle *lobby* agricole rappresentate dal Copa-Cogeca), per il primo pilastro, che è finanziato totalmente dall'Unione, a scapito del secondo, che richiede il cofinanziamento nazionale. Una scelta, questa, che se da un lato ha consentito agli SM dell'UE+12 di beneficiare dei trasferimenti comunitari all'agricoltura senza condizionamenti sulle proprie risorse di bilancio, dall'altro li ha penalizzati poiché è proprio in quegli SM

dell'Unione europea che si concentra la quota preponderante del finanziamento europeo operato attraverso il Feasr, in quanto costituiti in larga parte di regioni (Nuts2) classificate come "meno sviluppate"³.

La seconda evidenza riguarda il consistente divario in termini di distribuzione della spesa Pac tra Nord, Centro e Sud dell'UE15. Soltanto utilizzando la Sau come denominatore, l'UE15-Sud prevale leggermente sull'UE15-Centro e di più sull'UE15-Nord (108, contro rispettivamente 106 e 78), ma ovviamente il risultato non tiene conto della ben diversa qualità degli ettari dell'Europa Centro-Meridionale, rispetto a quelli dell'UE15-Nord fortemente condizionati dalle peculiari limitazioni climatiche nella loro vocazionalità e nella fertilità. Una condizione che favorisce ordinamenti produttivi ben più intensivi di lavoro nell'UE15-Sud.

Il divario a scapito dell'UE15-Sud è invece evidente ed appare rilevante considerando gli altri tre indici. Il primo, quello per numero di aziende, è certamente condizionato dalla peculiare frammentazione fondiaria dell'Europa Mediterranea dove, per molte ragioni tra le quali il ritardo strutturale, persistono dimensioni aziendali molto contenute. Ma è anche connesso a quanto espresso dal terzo indice, che esprime l'intensità di lavoro (maggiore nell'UE15-Sud) e dal quarto indice, che traduce in valore la produttività fondiaria (anch'essa maggiore nell'UE15-Sud).

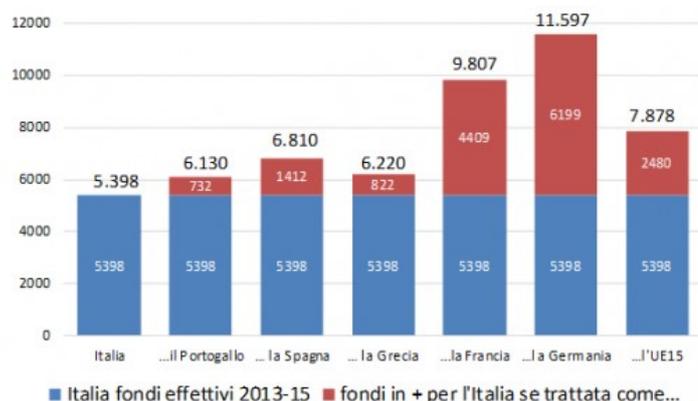
L'ultimo indice, media dei quattro precedenti, può essere assunto a sintesi del peso relativo delle agricolture europee. Sulla sua base, l'UE15-Sud, presenta un valore dell'indice medio pari a 78: 22 punti sotto la media dell'UE15. A fronte di ciò, all'UE15-Nord (indice=115) e all'UE15-Centro (indice=125) andrebbero a parità di condizioni il 47,6% e il 61,1% di finanziamenti in più che all'UE15-Sud.

In questa situazione di generale penalizzazione dell'agricoltura mediterranea, il caso dell'Italia è ancora più negativo. L'indice medio per l'Italia è pari a 69, rimanendo indietro nella compagine dell'UE15-Sud di 9 punti rispetto al Portogallo (-12%), di 10 rispetto alla Grecia (-13%) e di 17 rispetto alla Spagna (-20%). L'indice dell'Italia è tirato in alto, rispetto agli altri tre SM dell'UE15-Sud, dalla poca Sau, ma al tempo stesso è tirato soprattutto in basso rispetto agli altri SM dal molto alto impiego di lavoro e dall'elevato valore aggiunto prodotto. Se poi si confronta l'indice medio italiano con quello di Francia (-45%) e Germania (-53%) il gap appare addirittura paradossale.

Nella prima colonna della figura 1 è rappresentata la quantità di fondi Pac che ha ricevuto l'Italia nel triennio 2013-2015: in media 5.398 milioni di euro. Nelle successive colonne, sono riportati in rosso i finanziamenti Pac aggiuntivi per l'Italia che avrebbero dovuto essere sommati a quei 5.398 Milioni di euro effettivamente ricevuti se, tenendo conto del peso relativo dell'agricoltura, avesse ricevuto lo stesso trattamento degli altri SM. L'Italia avrebbe dovuto ricevere 732 milioni di euro in più se, date le relative proporzioni delle due agricolture, avesse ricevuto lo stesso trattamento del Portogallo, +822 milioni di euro se fosse stata trattata come la Grecia, +1.412 in rapporto a quanto ha avuto la Spagna e +2.480 nei confronti dell'UE15 in complesso. Nei confronti della Francia e della Germania il finanziamento aggiuntivo che avrebbe dovuto essere assegnato all'Italia sarebbe addirittura cresciuto a +4.409 e +6.199 milioni di euro rispettivamente. Questi risultati derivano dalla spesa effettivamente erogata dall'Unione e dal metodo di misurazione del peso relativo delle singole agricolture adottato. Ovviamente il metodo è discutibile, così come la scelta dei parametri utilizzati, ma i risultati sono talmente consistenti da rendere le conclusioni significativamente robuste.

Figura 1 - Quanta spesa Pac sarebbe spettata all'Italia se, in rapporto al peso della sua agricoltura, avesse avuto il trattamento riservato agli altri SM indicati in ascissa

(Milioni di euro, stima sul budget medio 2013-2015)



Fonte: Nostre elaborazioni su dati della Commissione europea (European Commission 2016a, 2016b, 2016d)

Perché l'Italia è penalizzata nella ripartizione della spesa della Pac?

Da cosa dipende questo divario che penalizza così consistentemente l'Italia?

La prima spiegazione va ricercata nella storia della Pac: i pagamenti infatti, almeno per quanto riguarda il primo pilastro che ancora rappresenta il 75% circa dei pagamenti Pac, sono in gran parte connessi alle diverse Organizzazioni Comuni di Mercato (Ocm), istituite negli anni Sessanta e seguenti. Queste, come è noto, concentravano il sostegno soprattutto su alcune produzioni: latte e carne bovina, cereali, colture industriali e oleaginose, foraggi essiccati, ortofrutta destinata alla trasformazione, tabacco. Salvo eccezioni di più modesto peso, gli ordinamenti produttivi specializzati in queste attività produttive sono caratteristici dell'agricoltura "continentale"

dell'UE15-Nord e dell'UE15-Centro. Al tempo stesso, le produzioni più tipicamente "mediterranee" del UE15-Sud, quali frutta e ortaggi freschi, vino, agrumi, fiori, ecc., erano meno protette o non protette affatto.

Le successive riforme della Pac hanno progressivamente abbandonato le politiche protezionistiche delle Ocm attraverso il disaccoppiamento prima parziale, poi totale, ma è rimasta molto stretta negli anni la congiunzione tra i pagamenti diretti e i precedenti sostegni assicurati attraverso i prezzi. A seguito prima del passaggio dal sostegno dei prezzi ai pagamenti compensativi ancora sostanzialmente accoppiati della riforma MacSharry del 1992 e poi del computo del pagamento unico aziendale su base storica della riforma Fischler del 2003⁴, di fatto si è confermata la distribuzione del sostegno precedentemente assicurata con i prezzi garantiti. Una distribuzione che anche la recente riforma della Pac per il settennio 2014-2020 ha confermato, consentendo il perpetuarsi della discriminazione (sia pure smussandone le punte) tra i tradizionali grandi beneficiari della Pac e gli altri agricoltori per niente o poco protetti.

Una seconda spiegazione del *gap* tra UE15 del Nord e del Centro e UE15-Sud riguarda il secondo pilastro e la scarsa capacità italiana di gestire con speditezza e di trasformare tempestivamente gli stanziamenti comunitari in pagamenti. Questa inerzia amministrativa, che affligge in particolare le regioni meridionali classificate "meno sviluppate"⁵ - proprio quelle sulle quali si concentra la maggior parte del sostegno Feasr - si traduce in consistenti dilazioni dei pagamenti agli esercizi successivi (con conseguente erosione inflattiva dei valori) e qualche volta anche nel recupero in economia, da parte del bilancio UE, delle somme preventivamente assegnate, ma poi non utilizzate entro la scadenza imposta dalla cosiddetta regola dell'"n+2"⁶.

Una terza spiegazione della penalizzazione dell'Italia nella distribuzione della spesa Pac, che riguarda in particolare gli esercizi 2014 e 2015, i primi due della attuale programmazione 2014-2020, attiene alle risoluzioni assunte nel corso della ultima negoziazione relativa al Quadro Finanziario Poliennale 2014-2020 e, in quello, al finanziamento della Pac. Preso atto del consistente squilibrio nella distribuzione della spesa, a scapito soprattutto dei nuovi SM, e della necessità di agganciare tale distribuzione a parametri oggettivi, è stata presa la decisione di adottare la Sau come parametro di riferimento. Si è conseguentemente assunto l'obiettivo di confluire gradualmente verso un uguale pagamento per ettaro in tutta l'Unione. Verso questo obiettivo, la convergenza, operata secondo il cosiddetto "metodo irlandese", ha stabilito che gli SM che ricevevano pagamenti ad ettaro inferiori al 90% del pagamento medio per ettaro dell'intera Unione godessero di un incremento del finanziamento, tale da compensare un terzo del *gap* preesistente e da superare in ogni caso il 60% dello stesso pagamento medio UE. Questi maggiori finanziamenti venivano coperti da una corrispondente deduzione operata sui finanziamenti riservati agli SM con pagamenti medi ad ettaro superiori alla media UE.

Come si è visto, è proprio e soltanto utilizzando la superficie, invece di uno qualsiasi degli altri possibili parametri attraverso i quali ripartire il bilancio Pac, che l'Italia risulta la più penalizzata. La scelta di ripartire i fondi in base alla Sau è stata dettata anche da ragioni pratiche (la facilità nella gestione e nel controllo dei pagamenti a superficie, facendo uso dei sistemi satellitari; la costanza nel tempo della Sau a fronte della variabilità degli altri possibili parametri), ma certamente la scarsa opposizione dell'Italia ha favorito l'UE15-Nord e tutti gli SM (come Irlanda, Spagna, Svezia e Gran Bretagna) con vaste superfici agricole, sia pure di più scarso valore economico e produttivo.

Le condizioni per un riequilibrio

L'adozione della Sau come criterio di ripartizione aggraverà ulteriormente la posizione dell'Italia man mano che, gradualmente, si completerà la convergenza esterna, come previsto, fino al 2020. E se la ripartizione della spesa Pac sulla base della Sau dovesse essere confermata anche nella prossima tornata negoziale, relativa al Quadro finanziario poliennale post 2020, il risultato sarebbe un'ulteriore pesante penalizzazione dell'Italia che renderebbe ancora più consistente l'iniquità di trattamento che la riguarda, rispetto a quanto già evidenziato in questa ricerca.

Sono evidenti le difficoltà politiche a promuovere un'inversione di tendenza rispetto al metodo di ripartizione basato sulla Sau. La capacità di autoconservazione nel tempo delle politiche e principalmente quella della connessa distribuzione della spesa, sono note (Sotte, 2016; Sotte, Baldoni, 2016). Soprattutto se la futura riforma della Pac dovesse consistere ancora in una conferma sostanziale della sua impostazione attuale, basata principalmente sui pagamenti diretti disaccoppiati e su un approccio "distributivo" della spesa, anziché optare per un'impostazione maggiormente contrattualizzata e chiaramente finalizzata a precisi obiettivi. In una condizione del genere sarebbe impossibile, per l'Italia, trovare alleanze nell'UE15, dato che nessuno Stato membro di questo gruppo (come si vede in tabella 1), risulta altrettanto penalizzato, a parte, ma già di meno, Grecia e Portogallo (e ancora di meno, Spagna).

Esisterebbe invece una potenziale convergenza con i nuovi SM dell'Est che, con il 29% della Sau e ben il 58% dell'occupazione agricola dell'intera Unione avrebbero oggettivamente convenienza ad un criterio di riparto fondato sul lavoro. Ma, date le proporzioni del blocco dei nuovi entrati e il *gap* da colmare per la restante convergenza che li riguarda, l'Italia avrebbe comunque poco da guadagnare da una eventuale alleanza del genere.

Se la Pac però dovesse essere più consistentemente e profondamente riformata, l'Italia potrebbe certamente rimettere in discussione la ripartizione attuale. Non tanto in nome di una distribuzione tra paesi che la penalizza, ma in quanto l'attuale distribuzione dei finanziamenti Pac va in direzione opposta rispetto agli obiettivi dell'Unione stessa, fissati dal Presidente della Commissione Juncker per il Commissario all'agricoltura Hogan, all'atto del suo insediamento: "Durante il nostro mandato, vorrei ci concentrassimo su quanto segue: - Contribuire [...] all'occupazione, alla crescita e agli investimenti [...]; implementare la riforma della PAC recentemente concordata così da massimizzare il suo contributo alla nostra agenda per l'occupazione e la crescita"⁷.

Gli stessi obiettivi sono stati recentemente ribaditi dal presidente Juncker nella Conferenza sulle prospettive agricole dell'Unione

europea che ha lanciato la consultazione sulla modernizzazione e la semplificazione della politica agricola comune, attualmente in corso: "La politica agricola comune è coerente e contribuisce pienamente ai suoi obiettivi: - innanzitutto essa permette di proteggere 22 milioni di agricoltori e 44 milioni di posti di lavoro che dipendono direttamente o indirettamente dall'agricoltura. [...] l'agricoltura dal punto di vista occupazionale è un settore proiettato verso il futuro; - in secondo luogo, la politica agricola comune fornisce i mezzi per preservare un modello di vita europeo che contribuisce in ogni paese dell'Unione europea alla creazione di opportunità di lavoro, alla crescita e agli investimenti, così come al dinamismo delle comunità rurali"⁸.

Sostenendo l'agricoltura sulla base degli ettari di Sau infatti, la Pac persegue nei fatti due finalità contrarie ai suoi stessi obiettivi: (a) premia le agricolture estensive a basso impiego di manodopera, spesso produttrici di *commodity* con alti livelli di impiego di energie non riproducibili e quindi meno sostenibili, a scapito di quelle più intensive di lavoro che utilizzano e valorizzano nel modo più sostenibile le risorse fondiarie e producono prodotti (come in tanta parte dell'agricoltura italiana) di alto valore qualitativo ed economico; (b) premia la rendita, contribuendo artificialmente ad aumentare i valori fondiari e gli affitti per l'uso agricolo della terra, danno delle imprese, dell'innovazione e del ricambio generazionale e di conseguenza della competitività dell'agricoltura europea.

Riferimenti bibliografici

- European Commission (2016a), *EU budget 2015 Financial report*, ISBN 978-92-79-57995-0, [pdf]
- European Commission (2016b), *EU budget 2015 Financial report, 2000-2015 Tables*, [link]
- European Commission (2016c), *Integrated Financial Reporting Package 2015. Step forward in transparency & accountability*, [link]
- European Commission (2016d), *Cap Context Indicators 2014-2020. 2016 update, Agriculture and Rural Development*, [link]
- European Commission (2014), *Mission Letter of the President Jean-Claude Juncker to the Commissioner for Agriculture and Rural Development Phil Hogan*, Brussels, 1 November, 2014, [pdf]
- Commission européenne (2016), *Intervention du Président Juncker à l'occasion de la conférence de 2016 sur les perspectives agricoles de l'Union européenne*, Bruxelles, le 6 décembre 2016, [link]
- Sotte F. (2016), Cassandra impenitente e la resilienza della vecchia Pac, *Agriregionieuropa*, anno 12 n°47, Dic 2016, [link]
- Sotte F., Baldoni E. (2016), La spesa Pac in Italia (2008-2014) [link], Collana Economia Applicata, *Agriregionieuropa*, Volume 4, anno 2016, ISBN 9788894062946, [link]

-
1. I parametri, raccolti dall'Eurostat, appartengono ai *Cap Context Indicators 2014-2020* (European Commission, 2016d).
 2. La Croazia non è presa in considerazione in questa analisi perché la sua entrata nell'Unione nel 1 luglio 2013 è successiva all'inizio degli esercizi di bilancio qui considerati.
 3. Escluse alcune regioni alle quali appartengono le città capitali (Varsavia, Praga, Bratislava, Bucarest), nell'UE+12 quasi tutte le Nuts2 sono classificate come "meno sviluppate" e quindi ricevono proporzionalmente maggiori finanziamenti dai Fondi strutturali e di investimento europei, inclusi quelli del Feasr.
 4. Si ricordi che il Pagamento unico aziendale disaccoppiato fu calcolato su base storica come media di tutti i pagamenti compensativi totalmente o parzialmente accoppiati precedentemente associati alle singole produzioni.
 5. Nella programmazione 2007-2013 le stesse regioni erano classificate come Regioni "convergenza".
 6. La regola cosiddetta dell'"n+2" prevede che la Commissione europea proceda in maniera automatica al disimpegno e quindi al recupero per altre finalità dei fondi previsti annualmente nel piano finanziario di un programma di sviluppo rurale non spese nei due anni successivi rispetto a quello programmato.
 7. "During our mandate, I would like you to focus on the following: - Contributing [...] to the jobs, growth and investment [...]; - Implementing the recently agreed Cap reform so as to maximise its contribution to our jobs and growth agenda". (European Commission, 2014).
 8. "La politique agricole commune respecte et contribue pleinement à ces objectifs: - d'abord elle nous permet de protéger nos 22 millions d'agriculteurs et les 44 millions d'emplois qui dépendent directement et indirectement de l'agriculture. [...] l'agriculture d'un point de vue emploi est également un secteur d'avenir; - deux, elle nous donne – la politique agricole commune – les moyens de préserver un mode de vie européen qui contribue à la création d'emplois, à la croissance et aux investissements, ainsi qu'au dynamisme des communautés rurales dans chaque pays de l'Union européenne" (Commission Européenne, 2016).

Le politiche europee per il benessere degli animali da produzione

Maria Carmela Macri ^a, Manuela Scornaienghi ^a

^a CREA - Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria

Abstract

L'articolo analizza i principali indirizzi e strumenti delle politiche europee in relazione al benessere degli animali per rispondere alle istanze di natura etica e di sicurezza e salubrità degli alimenti provenienti dai cittadini, con particolare riguardo alla misura 14 della politica di sviluppo rurale. L'attuale programmazione nei vari Paesi dell'Unione mostra un accoglimento della misura piuttosto circoscritta che indica l'esistenza di criticità da superare in prospettiva della definizione di una certificazione sul modello dei marchi di qualità europei.

Introduzione

L'articolo analizza la risposta delle politiche europee alle istanze di natura etica e di sicurezza e salubrità degli alimenti provenienti dai cittadini, confermate nelle due indagini di Eurobarometro nel 2006 e nel 2015, associate al benessere degli animali da reddito. In quest'ottica si prende in considerazione sia l'evoluzione degli indirizzi politici interni all'UE che l'impegno a livello di Organizzazione mondiale per la salute animale (Oie) per la definizione di *standard* internazionali condivisi.

Il sostegno agli allevatori attraverso una specifica misura all'interno della politica di sviluppo rurale, introdotta dalla riforma Fischler nel 2003, è ancora oggi il principale strumento per il miglioramento del benessere degli animali, pertanto nell'articolo viene analizzata la sua attuazione nell'attuale programmazione (2014-2020) nei vari Paesi dell'Unione, principalmente dal punto di vista finanziario con un accenno agli interventi promossi.

L'analisi si conclude con un breve *excursus* sulle possibili prospettive di indirizzo politico che appaiono orientarsi soprattutto verso l'aumento della consapevolezza dei cittadini sugli elevati *standard* vigenti nell'Unione e i costi a essi associati, nonché a sostegno della formulazione di indicatori diretti di benessere animale, chiaramente misurabili, in grado di garantire trasparenza dei processi produttivi.

Lo stato dell'arte

"Nel formulare e implementare le politiche sull'agricoltura, pesca, trasporti, mercato interno e ricerca, l'Unione e gli Stati Membri devono, poiché gli animali sono esseri senzienti, porre attenzione totale alle necessità degli animali, sempre rispettando i provvedimenti amministrativi e legislativi degli Stati Membri relativi in particolare ai riti religiosi, tradizioni culturali ed eredità regionali." Con queste parole dell'articolo 13 del Trattato di Lisbona nel 2007¹ il benessere animale diventava un valore condiviso nella Comunità europea e, dunque, uno degli obiettivi da perseguire attraverso le politiche dell'Unione.

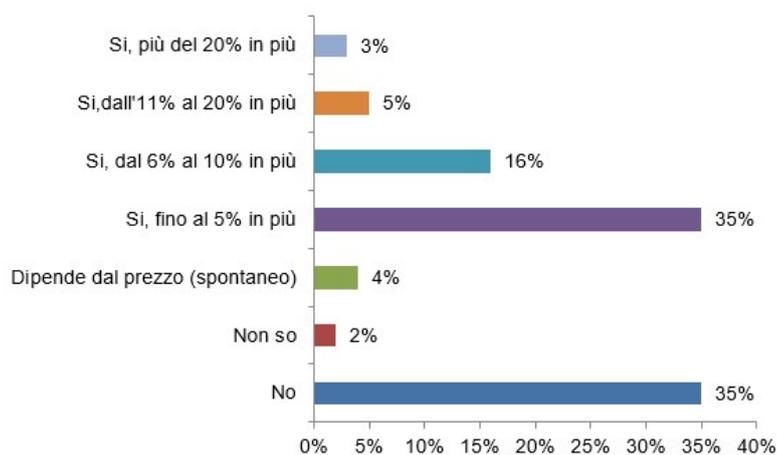
Frutto di un lungo percorso, iniziato nel 1976 con la Convenzione Europea per la protezione degli animali negli allevamenti, l'articolo 13 del Trattato, è il primo riconoscimento ufficiale, da parte di una istituzione politica, della capacità degli animali di provare sensazioni e della necessità di vigilare affinché tale prerogativa sia tenuta in considerazione.

Il settore primario, per sua stessa natura, si trova a essere tra quelli maggiormente coinvolti nel percorso di attuazione del principio sancito dal Trattato; un percorso che, dalle istanze marcatamente etiche da cui prese avvio si è nel tempo sempre più orientato verso gli ambiti della qualità e sicurezza alimentare nonché della salvaguardia ambientale favorito da un generale clima di ripensamento che sempre più pone al centro degli obiettivi della Politica Agricola Comune (Pac) la sostenibilità e l'accettabilità sociale dei processi produttivi.

Quest'ultimo aspetto, riferito in particolare agli animali da allevamento, appare avvalorato dall'indagine di Eurobarometro (*European Commission*, 2016) nell'ambito della Strategia europea per la protezione e il benessere degli animali che segue a distanza di dieci anni la prima inchiesta sullo stesso tema.

Condotta nei mesi di novembre e dicembre del 2015 su un campione di 27.672 cittadini dei 28 Stati membri e pubblicata a marzo 2016, l'indagine conferma l'interesse degli europei per le condizioni in cui vengono tenuti gli animali da reddito, tanto che il 59% (in Italia il 43%) sarebbe disposto a pagare di più per prodotti alimentari provenienti da sistemi di produzione rispettosi del benessere animale (Figura 1).

Figura 1 - Sarebbe disposto/a a pagare di più per acquistare prodotti derivanti da sistemi di produzione attenti al benessere degli animali?



Fonte: *Attitudes of Europeans towards Animal Welfare, 2016*

A fronte di questa attenzione da parte dei consumatori, gli allevatori rivendicano il proprio diretto interesse per il benessere degli animali in quanto elemento essenziale della produttività degli allevamenti e, quindi, della redditività del settore. In sostanza essi mostrano di avere un atteggiamento non pregiudiziale nei confronti delle problematiche del benessere animale, prestandosi a contribuire allo sforzo conoscitivo e di definizione di appropriati indicatori scientifici (per esempio l'Associazione Italiana Allevatori ha stipulato con l'Istituto Zooprofilattico Sperimentale della Lombardia e dell'Emilia Romagna, quale Centro di Referenza nazionale per il benessere animale, una convenzione quadro circa la definizione di un indice nazionale di valutazione del benessere animale (Iba) per le specie dei bovini da latte, ovina, caprina, suina, cunicola e avicola), ma anche di essere fortemente preoccupati che le istanze emergenti possano generare costi aggiuntivi che, come insegna l'esperienza recente del recepimento della direttiva 2008/120/Ce sulla protezione dei suini, in mancanza di un riconoscimento da parte del mercato, possano rimanere a carico degli allevatori (de Roest et al, 2015), in un contesto con margini di profitto già piuttosto contenuti.

La politica per il miglioramento del benessere degli animali negli allevamenti si può attuare attraverso una regolamentazione obbligatoria che imponga vincoli sulle strutture o, come sempre più ci si va orientando, obiettivi definiti quantitativamente tramite misure dirette di benessere² oppure tramite un sistema di adesione volontaria che renda riconoscibile il maggior livello di benessere conseguito dall'allevatore permettendogli, quindi, di spuntare un prezzo maggiore sul mercato (Arfini, Mancini, 2012; Menghi, Gastaldo, 2008).

Per quanto riguarda la Politica Agricola Comune (Pac), il benessere degli animali è già presente dalla fine degli anni novanta come requisito per accedere ad alcuni pagamenti del I Pilastro e di alcune misure del regolamento 1257/99 sul sostegno allo sviluppo rurale, ma è con la riforma Fisher che acquisisce un posizione evidente nel momento in cui, con il regolamento 1783/2003, le misure agroambientali sono divenute "agroambiente e benessere degli animali" (Macrì, 2010). Nel quadro delle attuali politiche di sviluppo rurale dell'Unione europea, secondo quanto emerge nel considerando 23 del regolamento 1305/2013, l'adeguamento a nuovi più elevati *standard* di benessere degli animali va incoraggiato in risposta "al crescente interesse della società"; a questo scopo, oltre al sostegno nell'ambito dei regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari (articolo 16), è stata predisposta l'apposita misura 14 "pagamenti per il benessere degli animali" (articolo 33). Nello specifico, la misura è finalizzata a compensare, in tutto o in parte, i costi aggiuntivi e il mancato ricavo derivante da impegni ulteriori ai pertinenti requisiti obbligatori. Al momento gli Stati membri che includono la misura all'interno dei Psr nazionali o regionali sono 15³. L'Italia è il Paese in cui la misura sul benessere animale è presente in più Psr regionali, a conferma di quanto già avvenuto nella passata programmazione nella quale le regioni italiane che finanziavano la misura 215 erano in totale 11.

Dal punto di vista finanziario il contributo pubblico totale (UE+Stato e Regioni) maggiore è sostenuto dalla regione finlandese del Mialand con poco più di 450 milioni di euro, seguita dalla Sardegna (che fino a settembre 2016 ha attuato trascinalenti) con oltre 225 milioni e dall'Austria che ha stanziato 210 milioni di euro. Un *budget* pubblico totale di oltre 100 milioni di euro è sostenuto da Svezia, Ungheria e Slovacchia, mentre le quote pubbliche minori (inferiori a 10 milioni di euro) si registrano per tutte le altre regioni italiane, ad eccezione del Lazio, e per la regione spagnola dell'Andalusia. Negli altri Paesi europei il totale pubblico è compreso tra i 13 milioni della Grecia e gli oltre 82 della regione tedesca Renania Westfalia. In generale, rispetto al totale pubblico programmato dei Psr che includono la misura 14 (esclusi i trascinalenti), la percentuale si attesta al 3,11% (Tabella 1).

Tabella 1 - Misura 14 - Benessere animale - Contributo finanziario

N.	Stato membro	N.	Regione	Contributo Feasr Misura 14 2014-2020 (milioni di euro)	Contributo Stato-Regione Misura 14 2014-2020 (milioni di euro)	Uba dati eurostat 2013	% Spesa pubblica Misura 14 su Totale Psr	Spesa programmata per Uba (euro)
1	Austria	1		103,9	106,1	2.439.090	2,7	86
2	Bulgaria	2		48,3	8,5	1.024.910	2,0	55
3	Cipro	3		4,8	4,2	174.520	3,7	52
4	Estonia	4		37,4	3,2	310.110	4,1	131
5	Finlandia	5	Mailand	192,4	265,6	1.138.140	5,5	402
		6	Baden Wuttemberg	1,8	31,7	1.287.120	1,8	26
6	Germania	7	Bassa Sassonia - Brema	27,5	0	5.160.820	1,2	5
		8	Renania Westfalia	48,0	34,2	2.951.550	7,0	28
7	Grecia	9		10,0	3	2.142.980	0,2	6
		10	Calabria	17,2	11,2	134.630	2,6	211
			Campania	Trascinatori*		444.390		
			Emilia Romagna	Trascinatori*		1.070.050		
		11	Friuli V. G.	0,4	0,6	188.460	0,4	5
		12	Lazio	5,6	7,4	322.770	1,6	40
8	Italia	13	Liguria	1,1	1,4	15.770	0,8	157
		14	Marche	2,2	2,8	196.120	0,9	25
		15	Sardegna	108,3	117,3	542.560	17,3	416
		16	Umbria	2,2	3,2	148.500	0,6	36
		17	Valle d'Aosta	3,4	4,6	26.360	5,8	304
			Veneto	Trascinatori*		1.437.590		
9	Rep. Ceca	18		50,0	16,7	1.728.360	2,2	39
10	Slovacchia	19		79,8	28,2	644.820	5,2	167
11	Slovenia	20		12,3	4,1	487.960	1,5	34
		21	Andalusia	6,8	2,3	1.580.630	0,4	6
12	Spagna	22	Cantabria	9,2	12,6	248.320	8,7	88
13	Svezia	23		51,4	75,2	1.711.740	2,9	74
14	Gran Bretagna		Scozia	Trascinatori*		13.282.320		
15	Ungheria	24		112,7	5,1	2.259.080	2,8	52

* La misura viene attivata in funzione degli impegni assunti per i pagamenti della misura 215 Pagamenti per il benessere degli animali dalla programmazione 2007-2013

Fonte: Elaborazioni Crea su dati Psr

La spesa programmata rispetto al patrimonio zootecnico regionale misurato in Uba risulta molto variabile, con oscillazioni che vanno dai cinque euro della Bassa Sassonia e del Friuli ai più di 400 della Sardegna e del Mailand, su questo dato incide non solo l'entità dell'impegno finanziario previsto ma anche la specializzazione zootecnica, ci sono quindi casi, come la Renania Westfalia, dove il valore per Uba risulta piuttosto contenuto nonostante l'incidenza della spesa sia consistente.

Per quanto riguarda gli impegni, quelli inerenti alla transizione verso metodi di allevamento di tipo estensivo sono i più numerosi tra quelli ammessi a sostegno, spesso associati ad altri appartenenti alla medesima macro area "Condizioni di stabulazione" e/o a quella "Accesso all'aperto" (periodo di pascolo e/o predisposizione di spazi esterni). È il caso, ad esempio, del Baden Wuttemberg che è anche l'unica regione europea ad aver utilizzato uno schema di certificazione di benessere degli animali per definire la misura ("Tierschutzlabel", rilasciato dall'associazione per la protezione degli animali tedesca).

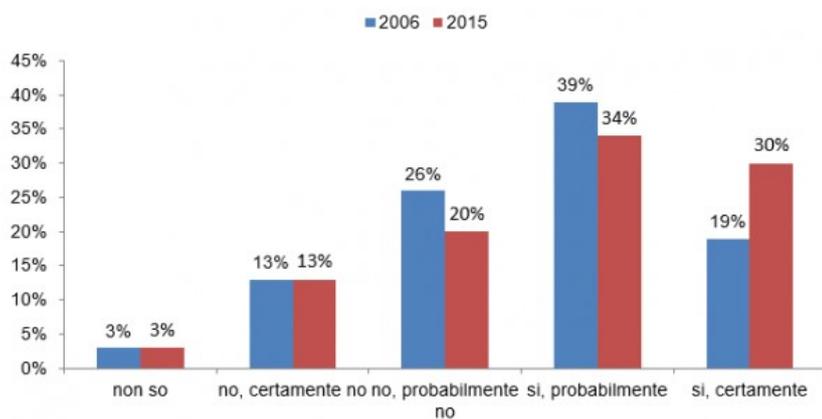
Proprio una strategia che sostenga gli allevatori verso la transizione a sistemi di allevamento conformi a schemi di certificazione *animal-friendly* può costituire una soluzione da un lato per superare le riserve dei produttori, dall'altro per accogliere le aspettative dei consumatori con preferenze più elevate in merito alle condizioni di benessere degli animali garantite nei processi produttivi.

La sostenibilità economica della partecipazione a schemi volontari di certificazione dipende dalla disponibilità a pagare dei consumatori; questa è ancora controversa, anche se alcuni studi su specifici casi concreti presentano prospettive positive (Makdisi, Marggraf, 2011) a ulteriore conferma di quanto emerge dall'indagine Eurobarometro.

Prospettive e questioni aperte

La maggior parte dei cittadini europei vorrebbe avere più informazioni circa le condizioni di trattamento garantite agli animali nei propri paesi, si tratta di quasi i due terzi degli intervistati (64%), il 6% in più rispetto alla percentuale rilevata per la stessa risposta nell'indagine del 2006. In particolare, mentre la percentuale di coloro che rispondono di non essere interessati sicuramente è immutata, aumenta, di contro, di 11 punti percentuali l'incidenza di coloro che dichiarano di esserlo con certezza (Figura 2).

Figura 2 - Risposta alla domanda "Le piacerebbe avere più informazioni su come sono trattati gli animali d'allevamento nel suo paese?" (% su totale interviste nell'EU)



Fonte: Eurobarometro, 2006 e 2016

Nei nove anni trascorsi dalla precedente indagine, durante i quali i paesi dell'Unione hanno attraversato una profonda crisi economica che ha inciso sulle scelte di consumo arrivando anche a ridurre la spesa per i beni alimentari, l'interesse per le condizioni degli animali allevati risulta accresciuto. Dal punto di vista dell'attività istituzionale, tra le due indagini sono intercorsi un programma d'azione comunitario (2006-2010) per la protezione ed il benessere degli animali (Commissione Europea, 2006) e una strategia dell'Unione europea per la protezione e il benessere degli animali (2012-2015).

Nel documento sulla strategia (Commissione Europea, 2012) la Commissione rilevava alcune lacune nell'applicazione delle norme settoriali dovute alla difficoltà di attuare identici requisiti in contesti economici molto diversi, alle diversità culturali che percorrono i 28 Paesi dell'Unione, alla scarsa informazione degli attori coinvolti a vario titolo - operatori del settore, consumatori, cittadini -, ma anche all'insufficiente impegno degli Stati membri nel promuovere l'applicazione delle normative. Allo stesso tempo, ne risultava l'esigenza di semplificazione sul piano normativo, da attuarsi anche attraverso l'impiego di indicatori quantitativi di benessere animale diretti (*animal based*). Pertanto nella strategia la Commissione si propone: a) di fornire assistenza agli Stati attraverso consulenza, programmi di formazione degli ispettori veterinari, iniziative di educazione per diffondere la conoscenza e il rispetto delle norme presso gli operatori e i cittadini; b) di promuovere la divulgazione dei risultati scientifici in merito agli indicatori diretti di benessere animale, non rinunciando alla sua funzione di controllo e vigilanza sull'applicazione della normativa attraverso le visite effettuate dall'Ufficio alimentare e veterinario (Uav).

Per quanto riguarda il contesto internazionale, allo scopo di garantire condizioni paritarie ai produttori, la Strategia ribadiva la necessità di affermare la posizione dell'Unione sul benessere degli animali attraverso un ruolo attivo nelle sedi multilaterali, in particolare a livello di Organizzazione mondiale per la salute animale (Oie)⁴ e di Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (Fao). Infatti i paesi dell'Unione partecipano attivamente alle attività promosse dall'Oie per costruire, prima ancora che degli *standard* condivisi, una cultura comune su questo tema. In particolare, nell'intervento del rappresentante della DG Salute e sicurezza alimentare dell'UE, in occasione della terza conferenza globale sul benessere degli animali del 2012, si mette in evidenza l'utilità degli *standard* Oie come strumento di facilitazione sia per i negoziati commerciali sia per lo sviluppo della regolamentazione, citando il riferimento utilizzato all'interno del reg.1099/2009 relativo alla protezione degli animali durante l'abbattimento (Gavinelli, Bergersen, 2012).

La strategia insisteva anche sulla necessità di ampliare la conoscenza sul tema e prevedeva la realizzazione di una mappatura delle iniziative di educazione e informazione in materia di benessere degli animali realizzate negli Stati membri per il pubblico e i consumatori e per gli operatori del settore anche allo scopo di promuovere uno scambio di buone pratiche tra i paesi dell'Unione. Tale studio ha effettivamente messo in evidenza la scarsa conoscenza della regolamentazione europea sul benessere degli animali presso l'opinione pubblica, con una media di risposte corrette minore del 50% (Irta, 2016), nonché il limitato sforzo di aggiornamento da parte degli allevatori che, soprattutto quelli attivi da più tempo, si affidano sostanzialmente alla propria esperienza pregressa. Per quanto riguarda le iniziative educative, sebbene senza un programma definito a livello nazionale ma lasciando la decisione circa i contenuti e l'approccio all'iniziativa individuale degli insegnanti, l'Austria è l'unico paese nell'Unione ad avere integrato formalmente il tema nell'ambito dei corsi scolastici dei ragazzi tra i 10 e i 14 anni.

Diffondere la conoscenza degli *standard* minimi adottati dall'Unione risponde alle istanze dei consumatori europei offrendo un elemento decisionale di preferenza nelle scelte di consumo e, dunque, un fattore di valorizzazione delle produzioni interne. Ciononostante, le strategie di comunicazione degli operatori delle filiere zootecniche sono improntate da un atteggiamento di forte cautela, sia per i costi associati allo sforzo di garantirne i contenuti, sia per l'incertezza circa la possibile percezione che ne deriverebbe al consumatore (Mancini, Arfini, 2012).

Allo stesso tempo, solo per le uova è attualmente obbligatorio uno schema di etichettatura che prevede l'indicazione dei sistemi di allevamento di provenienza (in gabbia, a terra, all'aperto, biologico) e la politica europea non sembra orientata ad estendere obblighi analoghi ad altri comparti, ma piuttosto sembra caldeggiare l'adozione di strumenti volontari che produttori e distributori possano usare per migliorare la trasparenza dell'informazione per i consumatori.

In sostanza, siccome il benessere degli animali è percepito con differenti gradi di importanza dai consumatori e dato che i sistemi produttivi nei paesi dell'Unione sono diversi, la risposta potrebbe venire da uno scenario articolato dove, accanto ai requisiti obbligatori

che corrispondono a un livello di benessere il cui riconoscimento è indiscusso presso la generalità dei cittadini, sia lasciato spazio alle imprese per offrire, su base volontaria e all'interno di un quadro normativo comune e di facile comunicazione, gradazioni ulteriori in corrispondenza di esigenze più elevate di gruppi specifici di consumatori. In questa ottica l'elaborazione di indicatori di benessere oggettivi e verificabili è funzionale anche alla costruzione di un efficace sistema di verifica e controllo che non lasci possibilità a comportamenti opportunistici da parte delle imprese.

In prospettiva, l'attenzione al tema rimane elevata, nel novembre 2015 il Parlamento europeo ha richiesto con una risoluzione approvata con 542 voti favorevoli, 73 contrari e 23 astensioni l'adozione di una nuova strategia per il benessere degli animali durante il periodo 2016-2020 "che prosegua il lavoro svolto nell'ambito della precedente strategia e assicuri continuità al quadro normativo onde conseguire norme rigorose in materia di benessere degli animali in tutti gli Stati membri ... considerando che il livello di benessere degli animali nell'Unione è tra i più elevati al mondo ... che occorrerebbe migliorare ulteriormente il benessere degli animali sulla base delle conclusioni generalmente accettate in ambito scientifico".

L'Unione Europea identifica nel benessere animale un mezzo necessario per realizzare la politica di sicurezza alimentare, a questo scopo si muove su diversi fronti: con un'ampia regolamentazione anche specifica per alcune filiere (galline ovaiole, polli da carne, suini, vitelli) e fasi produttive (trasporto e macellazione); partecipando alla definizione di *standard* internazionali; con il concreto sostegno agli allevatori per migliorare il benessere degli animali all'interno delle politiche di sviluppo rurale. Su quest'ultimo aspetto, la scarsa attivazione della misura (su 28 Paesi in 15 e non sempre sull'intero territorio) dovrebbe indurre a indagare l'esistenza di criticità nella sua applicazione e a individuare strumenti per superarle anche in prospettiva della definizione di una certificazione sul modello dei marchi di qualità europei.

Riferimenti bibliografici

- Arfini F., Mancini M.C. (2012), Asimmetria informativa, benessere degli animali e soluzioni di mercato, in Macri M.C. (a cura), *Il benessere degli animali da produzione*, Inea
- Commissione delle Comunità Europee, *Comunicazione su un programma d'azione comunitario per la protezione ed il benessere degli animali 2006-2010*, Com (2006) 13 def, [\[pdf\]](#)
- Commissione europea, *Comunicazione sulla strategia dell'Unione europea per la protezione e il benessere degli animali 2012-2015*, Com (2012) 6 final/2, [\[pdf\]](#)
- De Roest K., Ferrari P., Schiff Magda C. (2015), Welfare, quanto costa l'adeguamento, in Dossier Benessere animale, *Suinicoltura* n. 9 settembre 2015
- European Commission (2016), *Special Eurobarometer 442, Attitudes of Europeans towards Animal Welfare* [\[link\]](#)
- Gavinelli A., Bergersen B. (2012), Oie Standards as a Platform for Developing EU Legislation and Bilateral Agreement with Trading Partners. Kuala Lumpur 5-9 Novembre 2012, presentazione in occasione della Third OIE global conference on animal welfare 6-8 November 2012, Kuala-Lumpur (Malaysia) [\[link\]](#)
- Irta-Institut de Recerca i Tecnologia Agroalimentàries (2016), *Study on education and information activities on animal welfare*, Monells, Spain, www.irta.es
- Macri M.C. (2010), L'evoluzione concettuale e normativa del "benessere degli animali" nelle politiche comunitarie, in Boccaletti S. (a cura), Cambiamenti nel sistema alimentare. Nuovi problemi, strategie, politiche, atti del XLVI Convegno Sidea Piacenza 16-19 settembre 2009
- Makdisi F., Marggraf R. (2001), Consumer willing to pay for farm animal welfare in Germany. The case of broiler. German Association of Agricultural Economists (Gewisiola), 51st Annual Conference, Halle, Germany, September 28-30, 2011
- Mancini M.C., Arfini F. (2012), L'attributo "benessere animale" in un'indagine conoscitiva del sistema agroalimentare italiano, in Macri M.C. (a cura), *Il benessere degli animali da produzione*, Inea
- Menghi A., Gastaldo A. (2008), Il ruolo e le prospettive del benessere animale: vincoli o opportunità per gli allevatori? In *Agriregionieuropa* anno 4 n°13, [\[link\]](#)

1. Il riconoscimento degli animali come esseri senzienti era già contenuto nel Protocollo sulla protezione ed il benessere degli animali allegato al Trattato di Amsterdam del 1997.
2. Per approfondimenti si veda la pagina dell'*European Food Safety Authority* [\[link\]](#).
3. Cui si aggiungono la Scozia, la Campania, l'Emilia Romagna e il Veneto che finanziano la Mis. 14 con trascinamenti della passata programmazione.
4. Su sollecitazione dei Paesi aderenti, dal 2002 l'Oie ha esteso i propri interessi verso la definizione di *standard* di benessere degli animali lanciando una serie di iniziative per accreditarsi un ruolo internazionale sul tema. Allo stato attuale l'Oie, sulla base di un accordo siglato nel 1998 con il *World Trade Organization* (Wto), è referente in relazione alle questioni riguardanti gli aspetti sanitari del commercio internazionale di animali e prodotti di origine animale e delle zoonosi, mentre in merito al benessere degli animali, che va oltre le questioni contemplate nell'ambito dell'accordo sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie, non risulta avere alcune mandato.

Finestra sull'Innovazione n. 5

Valentina Cristiana Materia ^{a b}

^a Wageningen University and Research (WUR), Management Studies Group

^b Associazione Alessandro Bartola (AAB)

[English Version](#)

A cinque anni dalla sua istituzione, il Pei-Agri è stato di recente sottoposto ad una valutazione del suo operato. L'intero processo si è rivelato particolarmente arduo, dato che l'implementazione del Pei-Agri è ancora alla sua fase iniziale: sebbene tutti i Programmi di Sviluppo Rurale europei siano stati approvati da tempo, sono ancora pochi i Gruppi Operativi in atto. Nonostante ciò, la valutazione ha riportato chiari segnali di apprezzamento da parte di diversi stakeholder dell'approccio interattivo e partecipativo che ne è alla base.

Aggiornamenti

Nel corso del 2016, un gruppo di consulenti indipendenti è stato incaricato di condurre uno studio di valutazione del Pei-Agri per la Commissione Europea (DG Agri) [\[link\]](#). Il Pei è stato sottoposto ad una valutazione della sua rilevanza, efficacia, efficienza e coerenza a cinque anni dal suo avvio. Lo studio ha anche analizzato il valore aggiunto del Pei relativamente a due suoi aspetti principali: il Pei come attuato dagli Stati membri e dalle Regioni, in particolare attraverso i piani di sviluppo rurale; il supporto per il Pei fornito dalla rete del Pei [\[pdf\]](#). Lo studio ha quindi individuato i punti di forza e di debolezza del Pei-Agri ed ha formulato raccomandazioni utili al futuro operato del partenariato.

Il gruppo di studio ha preso contatto con gli attori chiave di tutti gli Stati membri, tra cui funzionari governativi, rappresentanti degli agricoltori, ricercatori ed aziende.

Benché non fosse ancora possibile analizzare i risultati finali dei progetti legati ai gruppi operativi (GO) - il Pei-Agri ha difatti appena iniziato ad essere attuato - lo studio si è basato principalmente sui Psr approvati, sulla legislazione nazionale relativa, sui primi bandi per i GO e sulla efficacia ed efficienza delle attività finora programmate. Casi studio dettagliati sono stati poi realizzati esaminando 20 piani di sviluppo rurale in 10 Stati membri che fossero rappresentativi non solo di diversi approcci ai sistemi della conoscenza e innovazione in agricoltura, ma anche di *food-systems* di diverse aree europee, dal Mediterraneo al Nord Europa, la Scandinavia e i nuovi Stati membri.

Ben 96 dei possibili 111 Psr europei¹ hanno previsto misure relative all'attuazione del Pei, dedicando notevoli risorse all'obiettivo del partenariato. Questo indica che l'approccio collaborativo all'innovazione promosso dal Pei è divenuto una priorità sentita e condivisa in tutta l'Europa. Un simile risultato è certamente insolito per una misura nuova, e dimostra senza dubbio che gli Stati membri e le Regioni danno alta priorità e indirizzo ai nuovi bisogni emersi in termini di innovazione. I gruppi operativi finora in atto, benché molto diversi, propongono piani concreti di lavoro su questioni rilevanti da un punto di vista pratico, e riuniscono attivamente tutti gli attori dell'innovazione coinvolti. Ipotizzando che una parte sostanziale dei 3.205 GO previsti diventi effettivamente operativa, è altamente probabile che i GO portino in futuro un gran numero di soluzioni innovative a problemi pratici agricoli e forestali [\[pdf\]](#).

Lo studio ha prodotto interessanti risultati. Per prima cosa, le imprese agricole mostrano maggiori probabilità di coinvolgimento nel processo innovativo all'interno del programma Pei che non con altre fonti di finanziamento per l'innovazione nel settore agricolo; tuttavia, l'impossibilità di ricevere un finanziamento anticipato e l'onere amministrativo associato rischiano di dissuadere le imprese più piccole dal presentare domanda di finanziamento.

In secondo luogo, l'approccio pan-europeo del Pei, con la possibilità di condividere buone pratiche, promuovere consapevolezza, e formare partenariati che vadano al di là dei confini nazionali e regionali, è certamente un aspetto distintivo e vincente dell'iniziativa; tuttavia, la mancanza di chiari piani di attività relativi al Pei solleva preoccupazioni circa la pratica realizzazione di quanto finora proposto.

In terzo luogo, sebbene vi sia una solida base per una coerente collaborazione tra il Pei e le altre politiche europee (di ricerca, di sviluppo rurale, di coesione, per citarne alcune), lo studio mostra che in questa fase vi è una diffusa mancanza di consapevolezza delle opportunità in comune a queste politiche e delle sinergie tra il Pei e i relativi finanziamenti previsti dall'UE in altri contesti.

Al momento emerge una spiccata priorità data alle opportunità offerte dai finanziamenti per lo sviluppo rurale a livello locale. Infine, sebbene si preveda la partecipazione di migliaia di imprese agricole ai gruppi operativi, al momento esse rappresentano solo una piccola parte di tutte le imprese agricole dell'UE. Pertanto, la diffusione dei risultati dei GO e la loro applicazione più ampia nelle imprese che non sono ancora partner di GO sono indicate come di vitale importanza.

Lo studio presenta infine delle concrete raccomandazioni, quali:

- massimizzare l'efficacia delle attività informando e promuovendo il *follow-up* delle azioni a più ampio raggio, nonché ricercando sinergie con altre iniziative al di fuori dello sviluppo rurale. Le possibili soluzioni proposte per raggiungere questo obiettivo sono, per esempio: migliorare il sito web del Pei, rilevante per la trasmissione delle informazioni; prevedere la presenza di "moltiplicatori" (ad esempio, consulenti, servizi di sviluppo, cooperative ecc.) che possano disseminare i risultati finali dei diversi progetti di innovazione

- perseguiti; migliorare le connessioni tra i GO e le reti tematiche all'interno di Orizzonte 2020;
- semplificare i sistemi amministrativi e le regole in atto perché più attori possano prender parte al processo innovativo: un possibile intervento per realizzare questo obiettivo è indicato nella previsione di specifiche figure (*brokers*) che facilitino e supportino gli agricoltori nel proporre progetti o affrontare le difficoltà amministrative collegate;
- promuovere consapevolezza e comprensione del valore aggiunto del Pei, per esempio incentivando la collaborazione dei GO oltre i confini geografici;
- provvedere alla creazione di una struttura europea che contenga tutte le strutture nazionali e regionali legate alla conoscenza e innovazione agricola: per raggiungere questo obiettivo si propone la promozione di una concreta integrazione dei diversi sistemi nazionali della conoscenza in un sistema unico diffuso sull'intero territorio europeo, o effettuando uno scambio centralizzato di conoscenze e buone pratiche che facilitino l'adozione di innovazione;
- rafforzare il collegamento con fonti alternative (ma già) esistenti di finanziamento come *follow-up* delle attività del Pei (sia nel contesto di Orizzonte 2020, sia a livello di sviluppo rurale che a livello dell'UE).

Notizie *flash* dall'Europa

- Dal 26 al 28 gennaio 2016 si è svolta a Bruxelles la conferenza dal titolo "*Designing the path: a strategic approach to EU agricultural research and innovation*" [\[link\]](#). La conferenza ha promosso una discussione su come impostare una strategia di lungo termine per la ricerca e l'innovazione in agricoltura in Europa, valutandone possibili contenuti e modalità di implementazione. A questo [\[link\]](#) è possibile trovare video e presentazioni relativi.
- Nei giorni 6-7 ottobre 2016 si è tenuto a Budapest il seminario "Analisi dei sistemi della conoscenza in diversi Stati membri e loro evoluzione in seguito all'attuazione del Pei-Agri". L'evento è stato organizzato all'interno delle attività del gruppo di lavoro collaborativo sui sistemi della conoscenza in agricoltura, nato in seno al Comitato permanente per la ricerca agricola (Scar), giunto al suo quarto mandato. L'evento ha permesso di evidenziare gli effetti iniziali che l'attuazione del Pei Agri ha avuto sull'evoluzione dei sistemi della conoscenza nazionali. Sono state in aggiunta analizzate tematiche trasversali al funzionamento del sistema della conoscenza, quali i legami tra progetti di innovazione interattiva attuati a diversi livelli e da diversi soggetti, nonché presentati alcuni esempi di simili progetti già attuati o in corso. A questo [\[link\]](#) è possibile reperire programma e presentazioni dei principali esperti invitati a contribuire sul tema.

Gruppi operativi

- Si è tenuto a Legnaro (Padova) il 20-21 aprile 2016 il *workshop* "Gruppi Operativi: prime esperienze". Organizzato dalla DG Agri, questo *workshop* ha avuto l'obiettivo di esplorare le esperienze iniziali di GO e le prime fasi di attuazione dei progetti relativi. A questo [\[link\]](#) è possibile reperire le informazioni a riguardo, nonché un rapporto finale sulle attività e le presentazioni dei relatori chiamati a contribuire sul tema. Il rapporto finale indica i passaggi da seguire per costruire e dare avvio ad un GO di successo nonché i *gap* (soprattutto di comunicazione) ancora da colmare [\[pdf\]](#).
- Molti GO hanno appena avviato le attività previste nei relativi progetti. Il *Service Point* del Pei ha pubblicato in questo [\[link\]](#) l'elenco dei diversi Stati membri che hanno già attivato GO. Austria, Belgio, Francia, Italia e Germania sono i paesi in cui i primi gruppi operativi stanno già operando.
- Il Pei-Agri ha promosso un *toolkit* per i gruppi operativi [\[link\]](#), un prodotto di comunicazione per chi sta pensando di istituire un GO. Il *toolkit* offre una serie di consigli interessanti e di idee. Il *toolkit* è stato sviluppato proprio utilizzando i risultati emersi dal *workshop* di Legnaro.

Focus group

- Sono aperte le candidature per l'ultimo bando per i *Focus group* lanciato di recente sul sito Pei-Agri [\[link\]](#). Gli inviti a presentare candidature per due nuovi *Focus Group* si chiuderanno il 23 marzo 2017, con selezione di 20 esperti sul campo di: (1) nuove pratiche forestali e strumenti per l'adattamento e mitigazione dei cambiamenti climatici; (2) sequestro di carbonio attraverso la buona gestione dei suoli (*grazing for carbon*).

Orizzonte 2020

- Il programma quadro di ricerca europea Orizzonte 2020 prevede all'interno della linea di ricerca "Sfide Sociali" per il 2016-2017 un *budget* di circa 877 milioni di euro, di cui 560 milioni sono di diretto interesse per l'agricoltura e la silvicoltura. Le principali opportunità per questo settore possono essere trovate in tre macro *call* principali: sicurezza alimentare sostenibile (Sfs); "rinascita" rurale (Rur); innovazione *bio-based* (BB).
- Il Pei-Agri ha reso disponibile a questo [\[link\]](#) una semplice *brochure* indicante tutte le opportunità di finanziamento previste per il 2017 nell'ambito di Orizzonte 2020 [\[pdf\]](#). A questo [\[link\]](#) è possibile trovare informazioni circa i progetti già finanziati tra il 2014 ed il 2016 sotto la *call* "Societal Challenge 2", di cui alcuni sui temi legati all'innovazione in agricoltura. A questo [\[link\]](#) sono invece

presenti tutte le informazioni unicamente relative ai progetti di ricerca legati al settore agricolo e forestale.

Notizie *flash* dall'Italia

Politica di sviluppo rurale

- Il Piano di azione biennale 2017-2018 della Rete Rurale Nazionale, di recente pubblicato, descrive le attività che la Rete Rurale Nazionale intende realizzare per il prossimo biennio. Complessivamente, il piano prevede uno stanziamento di circa 19,8 milioni di euro. Il Piano delinea, in relazione alle priorità e agli obiettivi del programma, le azioni da intraprendere, gli strumenti e i destinatari delle attività. Quattro le priorità strategiche: (1) Migliorare la qualità dell'attuazione dei Programmi di sviluppo rurale; (2) Stimolare la partecipazione dei portatori d'interesse all'attuazione della politica di sviluppo rurale; (3) Informazione, comunicazione e condivisione di conoscenze sulla politica di sviluppo rurale; (4) Promuovere l'innovazione [\[pdf\]](#).

Gruppi Operativi

- L'Emilia-Romagna è la prima Regione italiana ad attivare i propri gruppi operativi. Ha difatti finanziato con 12 milioni di euro i 52 gruppi operativi approvati su un totale di 160 proposte. I GO hanno appena iniziato le loro attività con un preciso obiettivo: imprese agricole più competitive, ma anche una gestione più sostenibile ed efficiente delle risorse naturali.
- I 52 GO lavoreranno su progetti innovativi inerenti specifiche aree di interesse: (a) competitività, ristrutturazione e ammodernamento delle imprese agricole (18 progetti, per un investimento totale 5,9 milioni di euro e contributo pubblico 4,2 milioni); (b) miglioramento della qualità dell'acqua, con particolare attenzione alla presenza di fertilizzanti e pesticidi (20 progetti, per un costo complessivo di 6,2 milioni e un contributo pubblico di 5,6 milioni); (c) sostegno a sistemi colturali di tipo conservativo e miglioramento della qualità del suolo (4 progetti per un investimento di 731 mila euro e un contributo che sfiora i 658 mila euro); (d) uso più efficiente dell'acqua in agricoltura (6 progetti, quasi 967 mila euro investiti e un contributo di 869 mila euro); (e) sequestro del carbonio nel suolo e lotta ai cambiamenti climatici (4 progetti, il cui costo è di 673 mila euro, interamente coperto da contributi pubblici [\[link\]](#)).
- Circa 400 attori sono coinvolti, una rete capillare che opera sul territorio e si compone di università ed enti di ricerca, agricoltori, formazione e consulenti.
- Considerando anche il cofinanziamento privato, i 52 progetti movimentano investimenti per 14,5 milioni di euro.
- Altre risorse pubbliche sono state previste sul finire del 2016: si tratta di 16 milioni di euro che finanzieranno nuovi bandi per la ricerca. Complessivamente le risorse a disposizione per finanziare i GO dell'Emilia-Romagna, entro il 2020, ammontano a 50 milioni di euro.
- Per una visione di insieme dello stato dell'arte delle regioni che hanno aperto bandi per le sotto-misure 16.1 e 16.2, che sono in fase di istruttoria o che hanno chiuso i bandi e sono quindi pronte a partire con i propri GO, si rimanda al documento [\[pdf\]](#) prodotto dalla Rete Rurale Nazionale.

Ricerca e innovazione

- Approvato nel novembre 2016 (D.M. n. 27532) il "manuale utente" che ridefinisce i criteri e le procedure per il finanziamento e la gestione di progetti di ricerca per lo sviluppo, l'innovazione e la valorizzazione del sistema agroalimentare italiano di cui alle risorse finanziarie allocate presso la Direzione Generale dello sviluppo rurale del Mipaaf [\[link\]](#). Il manuale descrive i termini di riferimento, le modalità di accesso ai contributi per attività di ricerca e innovazione nel settore agricolo, alimentare e forestale, i criteri di valutazione, gli aspetti amministrativi, contabili, finanziari e le modalità per il monitoraggio dei progetti finanziati [\[pdf\]](#).

HAI UN'IDEA INNOVATIVA?

Sei un'impresa agricola o sei un'istituzione che si interessa di agricoltura o di sviluppo rurale?

Agriregionieuropa e l'Associazione Alessandro Bartola possono aiutarti!

Chiamaci al numero 071.2207118 o contattaci all'indirizzo aab@univpm.it

1. Sebbene i Psr siano in tutto 118, solo 111 di essi sono stati presi in considerazione. Difatti, 8 dei 118 Psr sono in realtà programmi nazionali o programmi

delle reti rurali nazionali che non prevedono interventi per il Pei-Agri. Ad eccezione di questi, il Psr della Spagna ha comunque previsto azioni per i GO, accedendo così al campione sottoposto a valutazione.

Window on Innovation n. 5

Valentina Cristiana Materia ^{a b}

^a Wageningen University and Research (WUR), Management Studies Group

^b Associazione Alessandro Bartola (AAB)

[Versione italiana](#)

After five years from its launch, the European Innovation Partnership for Agricultural Productivity and Sustainability (Eip-Agri) has recently undergone a thorough evaluation. The whole process proved to be particularly challenging, since the implementation of the Eip-Agri is still at its initial stage: although the European Rural Development Programmes (Rdps) have been all approved since one year, only few Operational Groups (OGs) are already in force. Nevertheless, the evaluation has shown clear signs of appreciation from various stakeholders for the interactive and participatory approach on which the Eip is based.

Updates

During 2016, independent consultants (Coffey International Development) conducted an evaluation study of the Eip-Agri for the European Commission (DG Agri), recently published at this [\[link\]](#). The aim of the study was to assess the Eip in terms of relevance, effectiveness, efficiency, coherence and EU added value of its two main aspects, namely the Eip as implemented by Member States and regions in particular through the Rdps; and the support for the Eip provided by the Eip network [\[pdf\]](#). The strengths and weaknesses of the Eip-Agri - so the opportunities and threats - were therefore identified and recommendations on how to improve it have been suggested.

The study team spoke to key actors across the Member States, including government officials, farmers' representatives, academic researchers and businesses.

Although it was not yet possible to analyse the final results of the projects of the operational groups (OG) - the implementation of the Eip-Agri has indeed just begun - the study was based mainly on the approved Psr, the national legislations, the first calls for the OG and the effectiveness and efficiency of activities planned so far.

The study covers all Member States, while detailed case studies examine 20 Rdps across 10 Member States. The case study selection includes a range of countries which not only represent different approaches to agricultural knowledge and innovation systems, but which also cover the breadth of major agri-food systems across Europe from the Mediterranean, to North West Europe, Scandinavia, Northern centre to the Accession States.

The vast majority of Rdps (96 out of a possible 111 Rdps¹) have programmed for the Eip and devoted substantial resources to it, which testifies to the perceived need for its distinctive approach to innovation. This is unusual for a new measure, and demonstrates that the Member States and regions are willing to prioritise and address these needs.

Individual OGs, while highly diverse, are for the most part dealing with relevant issues from a practical perspective, and bringing together the desired innovation actors. Assuming that a substantial proportion of the envisaged 3,205 OGs are formed, it is highly likely that they will lead to a large number of innovative solutions to practical agricultural and forestry problems [\[pdf\]](#).

Given the fact that Eip-Agri has only just begun to be implemented, final OGs project results were not yet available when the research took place. For this reason, the study relied to a large extent on approved implementation plans (Rdps) and related national legislation, first calls and on the likely effectiveness and efficiency of the activities that are expected to follow. The study found interesting results.

Agricultural businesses are more likely to become involved in the innovation process under the Eip as compared with other funding streams for innovation in the agricultural sector; however, smaller businesses, including some primary producers, may be deterred from applying for funding because of the lack of advance funding and the administrative burden associated with Eip. The pan-European approach of Eip and the ability to share lessons, promote awareness and uptake of the Eip and form partnerships across countries and regions are a distinctive and potentially powerful aspect of the initiative; however, a lack of clear Eip-related activity plans raises concerns about how many national and rural networks will do this in practical terms. In addition, the study found that there is a solid basis for external coherence between the Eip and other policies. However, at this stage there is a widespread lack of awareness of the joint opportunities and synergies between the Eip and related EU funding and initiatives: stakeholders are currently prioritising the set-up and opportunities offered by rural development funding at local level at this early stage of development of the initiative. Finally, although several thousand farms will participate to OGs, this is only a small proportion of all farms in the EU. Therefore, the dissemination of OG results and their wider application on farms that are not partners in an OG is vital.

Recommendations derive. The study concluded that to deal with the challenges ahead there is the need to:

- improve multiplication to maximise effectiveness, follow-up action and synergies: this can be achieved, e.g., by improving the Eip website, including multipliers in OGs, or improving linkages between OGs and Thematic Networks;
- simplify and improve administrative systems and rules, for example by means of promoting a third party brokering and facilitation at the Rdp level, or allowing for advanced payments, similarly to other Rpd measures and to research projects;

- promote the understanding of the Eip's EU added value, also by means of improving clarity about the distinctive features and EU added value of the Eip at all levels;
- build existing national and regional agricultural knowledge and innovation structures into an EU wide Akis structure, for example building coherent national or regional Akis, or improving integration of existing advisory and networking structures;
- create links to and awareness of potential "follow up" funding (H2020 level, Rdp level, EU level).

News from Europe

- On 26-28 January 2016 a conference entitled "Designing the path: a strategic approach to EU agricultural research and innovation" was held in Brussels [\[link\]](#). The conference promoted a discussion about how to set a long-term strategy for research and innovation in agriculture in Europe, assessing the possible content and implementation methods. At this [\[link\]](#) it is possible to find videos and related presentations.
- On 6-7 October 2016, a seminar on the evolution of the European Akis after the implementation of the Eip-Agri was held in Budapest. The event was organized within the activities of the collaborative working group on AKIS born within the Standing Committee on Agricultural Research (Scar) and now in its fourth term. The event has highlighted the initial effects that the implementation of the Eip-Agri has had on the evolution of the national knowledge systems. Cross-cutting issues functional to the operate of the Akis were also analysed, such as the links between interactive innovation projects implemented at different levels and by different actors, as well as some examples of similar projects already implemented or in progress [\[link\]](#).

Operational Groups

- The workshop "Operational Groups: First experiences" took place in Legnaro, Italy, on 20-21 April 2016. Organised by DG Agri, this two-day workshop in Italy aimed at exploring the initial experiences of setting up OGs and the early stages of project implementation. A report [\[pdf\]](#) gives a brief overview of the presentations and discussions that took place [\[link\]](#).
- Many OGs are currently up and running. Member States and regions have set up websites where information on each of the OGs selected for funding can be found [\[link\]](#). Austria, Belgium, France, Italy and Germany are the EU countries where the first funded OGs are currently active.
- Eip-Agri promotes the Toolkit for Operational Group [\[link\]](#), a communication product where who is thinking of setting up an OG can find a number of interesting tips and ideas. The toolkit was developed using the outputs of the interactive Eip-Agri workshop on OGs [\[link\]](#).

Focus Group

- A new call for EIP-AGRI Focus Group experts has just opened [\[link\]](#). The topics to be covered by the two new Focus Groups are: (1) New forest practices and tools for adaptation and mitigation of climate change; (2) Grazing for Carbon. Having practical experience on any of these topics is the requirement for 20 experts to be selected and to identify promising and inspiring ideas for innovation. It is possible to apply by 23 March 2017.

Horizon 2020

- The Societal Challenge 2 part of Horizon 2020 offers for 2016-2017 a budget of around €877 million, out of which €560 million are of direct interest to agriculture and forestry. The main opportunities for agriculture and forestry can be found in three main calls: Sustainable Food Security (Sfs); Rural Renaissance (Rur); Bio-based innovation (BB).
- Available at this [\[link\]](#) the Eip-Agri Brochure on Funding opportunities under Horizon 2020, calls for 2017 [\[pdf\]](#). At this [\[link\]](#) it is possible to find all the information on the research projects already funded (2014-2016) within the call "Societal Challenge 2"; some of these are related to innovation in agriculture. For information related to research projects only in agricultural, please visit this [\[link\]](#).

News flash from Italy

Rural development policy

- The two-year Action Plan 2017-2018 of the National Rural Network, recently published, describes the activities that the National Rural Network aims to achieve for the next two years. Overall, the plan provides for a budget of approximately 19.8 million Euro. The Plan outlines, in relation to the priorities and objectives of the program, actions to be taken, the instruments and the beneficiaries of the activities. Four strategic priorities are envisaged: (1) Improving the quality of the rural development programs' implementation; (2) Encouraging the participation of stakeholders to the implementation of the rural development policy; (3) Information, communication and sharing of knowledge on rural development policy; (4) Promotion of innovation [\[pdf\]](#).

Operational Groups

- Emilia Romagna is the first Italian region speeding up on the funding for operational groups: 12 million euro have been set for 52 approved OGs (out of 160 proposed), just starting their activities. One goal: more competitive farms, but also more sustainable and efficient management of natural resources.
- The 52 OGs (now just starting) will work on innovative projects on specific focus areas: competitiveness, restructuring and modernization of farms (18 projects, total investment 5.9 million euro, public contribution 4.2 million euro); improvement of water quality with particular attention to the presence of fertilizers and pesticides (20 projects, total cost of 6.2 million and a contribution of 5.6 million); crops system, soil quality and contrast to erosion (4 projects, 731,000 euro invested, a contribution of almost 658,000 euro); more efficient use of water in agriculture (6 projects, nearly 967,000 euro invested, a contribution of 869,000 euro); carbon sequestration in soil and fighting climate change (4 projects, 673,000 euro entirely covered by public contributions) .
- About 400 actors are involved, a widespread network operating on the territory and consisting of universities and research organizations, farmers, training and consulting organizations.
- Including the private co-financing, the 52 selected projects will handle investments for 14.5 million euro. Additional public resources (16 million euro) have been made available at the end of 2016 to finance new calls for agricultural research. In total, 50 million euro are made available by 2020 to fund the regional OGs.
- For an overview of the state of the art of the Italian regions that have opened calls for sub-measures 16.1 and 16.2, calls still under investigation or just closed, it is possible to check the attached document - in Italian [\[pdf\]](#) produced by the National Rural Network.

Research and Innovation

- Approved in November 2016 the “user guide” of the General Directorate for rural development of the Italian Ministry for Agricultural, Food and Rural Policy that redefines the criteria and procedures for accessing the funds the Ministry makes available and the criteria for the management of research projects aimed at development, innovation and enhancement of the Italian agro-food system [\[link\]](#). The manual describes the terms of reference, the procedures for accessing the grants for research and innovation in agriculture and forestry, the evaluation criteria, the administrative procedures, accounting, financial modalities and the monitoring of the funded projects.

1. While there are in total 118 Rdps, eight of them are national framework programmes or National Rural Network programmes that do not cover specific regions and would therefore not be expected to programme for the Eip. The exception to this is Spain, which has programmed for OGs in its national framework Rdp.

Regione Toscana - Terza "Conferenza regionale dell'agricoltura e dello sviluppo rurale"

Regione Toscana

Agriregionieuropa è impegnata attivamente con la Regione Toscana alla buona riuscita della terza "Conferenza Regionale dell'agricoltura e dello Sviluppo Rurale" che avrà luogo a Lucca, presso il Real Collegio, nei giorni 5 e 6 aprile. La documentazione selezionata della Conferenza sarà raccolta successivamente in un numero speciale di "Agritoscanaeuropa"!

La "Conferenza regionale dell'agricoltura e dello sviluppo rurale", giunta ormai alla sua terza edizione, rappresenta un evento molto importante per la Regione Toscana perché si colloca in un momento chiave per l'agricoltura e lo sviluppo rurale.

L'evento mira infatti a fare il punto su ciò che è stato fatto negli ultimi 10 anni, a partire dalla precedente edizione della Conferenza (Coltiviamo il futuro - 2006), nei settori agricolo, agroalimentare, forestale e dello sviluppo rurale, e pone l'attenzione su ciò che ancora deve essere fatto, alla luce dei cambiamenti in atto e nell'ottica di delineare alcune linee strategiche per la futura programmazione (prospettive post 2020). Proprio per gli argomenti che tratterà nella due giorni sarà compreso anche l'evento annuale del PSR FEASR 2014-2020.

La Conferenza avrà luogo a Lucca, presso il Real Collegio (piazza del Collegio 13), mercoledì 5 e giovedì 6 aprile (5 aprile dalle 14 alle 18,30 e 6 aprile dalle 9,30 alle 18,00). Sarà strutturata in sessioni plenarie e sessioni parallele, queste ultime organizzate su 5 tavoli tematici:

- Tavolo 1 "Innovazione e trasferimento delle conoscenze, cooperazione in agricoltura e nello sviluppo rurale"
- Tavolo 2 "Agrobiodiversità, prodotti di qualità e promozione, tradizione e sostenibilità alimentare"
- Tavolo 3 "Sviluppo e vivibilità delle aree rurali, Leader e diversificazione"
- Tavolo 4 "Montagna, foreste, agricoltura e sostenibilità ambientale; contrasto ai cambiamenti climatici"
- Tavolo 5 "Competitività, filiere e giovani. Approccio agli strumenti finanziari"

Le autorità UE, nazionali e regionali, così come gli attori regionali in rappresentanza del mondo agricolo e dello sviluppo rurale, saranno riuniti per discutere sugli scenari futuri e sulle tematiche di maggiore rilevanza per il mondo agricolo.

Per saperne di più e per iscriversi all'evento clicca su: [\[link\]](#).

Il programma dettagliato dell'evento è in corso di definizione. Se ne riporta una sintesi:

Mercoledì 5 aprile

13.30 REGISTRAZIONE PARTECIPANTI

14.00 – 18.30 SESSIONE PLENARIA DI APERTURA

14.00 – 14.15 INDIRIZZI DI SALUTO

Sindaco Comune di Lucca

Presidente Provincia di Lucca

14.15- 14.45 APERTURA DEI LAVORI

Assessore all'Agricoltura della Regione Toscana

14.45-15.00 ILLUSTRAZIONE DEL PROGRAMMA DEI LAVORI

Direttore Direzione Agricoltura e sviluppo rurale

15.00-17.00 RELAZIONI TEMATICHE DI SCENARIO

Interverranno autorità della Commissione Europea, esponenti della Regione Toscana, ARTEA, IRPET, Accademia dei Georgofili.

17.00-18.00 INTERVENTI PROGRAMMATI

Interverranno i rappresentanti delle OOPPA e delle Cooperative.

17.40-18.30 CHIUSURA DEI LAVORI

Presidente della II Commissione del Consiglio Regionale

Giovedì 6 aprile

9.00- 9.30 REGISTRAZIONE PARTECIPANTI

9.30 -12.00 SESSIONI SEPARATE SUI SEGUENTI TAVOLI TEMATICI:

- Tavolo 1 "Innovazione e trasferimento delle conoscenze, cooperazione in agricoltura e nello sviluppo rurale"
- Tavolo 2 "Agrobiodiversità, prodotti di qualità e promozione, tradizione e sostenibilità alimentare"
- Tavolo 3 "Sviluppo e vivibilità delle aree rurali, Leader e diversificazione"
- Tavolo 4 "Montagna, foreste, agricoltura e sostenibilità ambientale, contrasto ai cambiamenti climatici"
- Tavolo 5 "Competitività, filiere e giovani. Approccio agli strumenti finanziari"

9.30-13.00 SESSIONE PLENARIA PARALLELA AI TAVOLI TEMATICI

Interventi programmati

13.00-14.00 BUFFET DI LAVORO

14.00-18.00 SESSIONE PLENARIA DI CHIUSURA

14.00-15.15 **CONCLUSIONI DEI TAVOLI TEMATICI** a cura dei rapporteur di ciascun tavolo

15.15-17.30 **RELAZIONI**

Interverranno autorità regionali, nazionali e UE, fra cui il Commissario Europeo per l'Agricoltura e lo Sviluppo rurale, Phil Hogan, il Presidente della Commissione Agricoltura della Camera dei Deputati, Luca Sani, il Ministro dell'Agricoltura Maurizio Martina e Marco Remaschi, Assessore all'Agricoltura Regione Toscana.

17.30-18.00 CONCLUSIONI - Presidente Regione Toscana



PSR
Programma di Sviluppo Rurale

Unione Europea
REPUBLICA ITALIANA

Regione Toscana

3^a

**CONFERENZA REGIONALE
DELL'AGRICOLTURA
E DELLO SVILUPPO RURALE**

2017
APRILE 5/6

Real Collegio | Piazza del Collegio 13 - LUCCA

**AGRICOLTURA DI QUALITÀ,
INNOVAZIONE E SVILUPPO INTELLIGENTE
DELLE AREE RURALI**

Bio-based and applied economics (Bae, Vol. 5 No. 2 (2016))

Daniele Moro ^a

^a Università Cattolica del Sacro Cuore, Dipartimento di Economia Agroalimentare, Facoltà di Scienze Agrarie, Alimentari e Ambientali

Abstract degli articoli pubblicati sul Vol. 5 No. 2 (2016) di Bae

Towards an economics of the bioeconomy: four years later

Verso un'economia della bio-economia: quattro anni dopo

Davide Viaggi¹

¹Dipartimento di Scienze Agrarie (DipSA), Università di Bologna

L'articolo riassume l'evoluzione della bio-economia, confrontandola con i principali *trend* della letteratura economica. L'obiettivo è una discussione su come la letteratura sulla bio-economia degli ultimi anni abbia risposto ai problemi del mondo reale, sottolineandone le principali richieste allo scopo di derivare delle implicazioni per la ricerca. Sebbene una "economia e politica" della bio-economia non sia ancora una disciplina ben caratterizzata, la ricerca attuale sembra indicare una via per l'affermarsi di una tale disciplina. Le aree di ricerca sono molteplici, spaziando dalle problematiche relative alla sua quantificazione alla politica economica, ma allo stesso tempo sembrano privilegiare più che lo sviluppo di un'area di ricerca indipendente, uno sforzo di analisi che si collochi nelle aree dell'economia agro-alimentare.

Structural change and agricultural diversification since China's reforms

Cambiamento strutturale e diversificazione in agricoltura dopo le riforme in Cina

Lihua Li¹, Bill Bellotti², Adam M. Komarek³

¹Western Sydney University, Sydney, Australia - State Key Laboratory of Grassland Farming Systems, Lanzhou University, Lanzhou, China

²Vincent Fairfax Chair, Dean's Unit - School of Science and Health, Western Sydney University, Sydney, Australia

³International Food Policy Research Institute (IFPRI), Washington, DC 20006, USA

Il cambiamento strutturale è considerato il motore principale della crescita di una nazione. Nel settore agricolo, la diversificazione è una tradizionale strategia di sviluppo tesa ad aumentare la flessibilità del settore ed a rispondere all'innovazione tecnologica ed alle condizioni del mercato. Questo lavoro esamina le trasformazioni avvenute nel settore agricolo durante il periodo delle riforme socio-economiche in Cina. In particolare, analizza se il cambiamento strutturale del settore agricolo è consistente con la teoria del cambiamento strutturale e con quanto avvenuto in altre nazioni. Il grado di diversificazione in agricoltura è misurato su scala regionale utilizzando l'indice di Herfindahl. Lo studio si concentra poi su una provincia del nord-ovest per analizzare l'interazione tra cambiamento strutturale, diversificazione e introduzione di politiche di sviluppo. L'analisi sembra suggerire che la traiettoria di sviluppo dell'agricoltura cinese segue quella di altri paesi in via di sviluppo, mostrando che le aree più svantaggiate hanno tassi di diversificazione più bassi.

Sustainability of GI production systems in the framework of the Ttip negotiations

Sostenibilità delle produzioni ad indicazione geografica nell'ambito dei negoziati Ttip

Filippo Arfini¹, Maria Cecilia Mancini¹, Mario Veneziani¹, Michele Donati²

¹Dipartimento di Economia, Università degli Studi di Parma

²Dipartimento di Bioscienze, Università degli Studi di Parma

Geographical indications, food safety, and sustainability: conflicts and synergies

Indicazioni Geografiche, sicurezza alimentare e sostenibilità: conflitti e sinergie

David A. Wirth¹

¹Boston College Law School

Questo lavoro esamina le relazioni legali e politiche tra gli standard internazionali per le indicazioni geografiche, i requisiti di sicurezza alimentare, e le indicazioni volontarie sugli attributi degli alimenti. Queste relazioni sono analizzate nel contesto degli accordi internazionali che disciplinano le IG, come l'accordo Trips del 1994, l'accordo Ceta tra UE e Canada, ed il capitolo sui diritti di proprietà

e le IG nel Ttip. Gli accordi commerciali disciplinano anche le misure per la sicurezza alimentare e le altre indicazioni di qualità o sicurezza, come le produzioni biologiche e i prodotti "Ogm free". Viene analizzato anche il ruolo degli accordi Sps e Tbt del Wto.

Innovation and marketing strategies for Pdo products: the case of "Parmigiano Reggiano" as an ingredient

Innovazione e strategie di marketing per i prodotti Dop: il caso del Parmigiano Reggiano come ingrediente

Maria Cecilia Mancini¹, Claudio Consiglieri¹

¹Department of Economics, Università degli Studi di Parma, Via J. Kennedy 6, 43125 Parma, Italy

I prodotti tipici possono contribuire allo sviluppo socio-economico delle zone d'origine, se riescono ad avere un ruolo nel mercato globale. Scopo della ricerca è esaminare se una tipologia di innovazione, cioè l'utilizzo di prodotti Dop come ingredienti, possa essere una strategia per rilanciare prodotti Dop con mercati ormai maturi. Viene discusso il concetto di innovazione nel settore agroalimentare; l'innovazione viene analizzata alla luce del ciclo di vita del prodotto e dell'asimmetria informativa. Viene poi analizzato un caso di studio, cioè l'utilizzo del Parmigiano Reggiano come ingrediente nell'industria di trasformazione. Questo studio indica che anche una innovazione incrementale può avere effetti sul mercato se applicata a fasi di produzione che stanno al di fuori del controllo dei produttori della Dop. Per proteggere sia consumatori che produttori, servirebbe una nuova legislazione che permetta di regolamentare più nel dettaglio l'innovazione per prodotti Dop.

Sustainability comparison of a local and a global milk value chains in Switzerland

Un confronto tra la sostenibilità di una catena del valore globale e di una locale per il latte in Svizzera

Emilia Schmitt^{1,2}, Dominique Barjolle^{1,2}, Anaëlle Tanquerey-Cado², Gianluca Brunori³

¹Sustainable Agroecosystems Group, Swiss Federal Institute of Technology Zürich Eth, 8092 Zürich, Switzerland

²Research Institute for Organic Agriculture (FiBL), Frick CH-5070, Switzerland

³Department of Agriculture, Food and Environment, Università di Pisa, 56124 Pisa, Italy

Gli alimenti locali hanno di solito una immagine positiva, supportata dal fatto che i consumatori spesso percepiscono le produzioni locali come di minor impatto sia ambientale che in relazione ad altri aspetti. Serve comunque un'analisi critica sul confronto tra le *performance* di una filiera locale e di una filiera globale, per sostenere oggettivamente questa idea, definendo i benefici reali e le controindicazioni delle due filiere. In questo lavoro vengono selezionati un insieme di attributi e indicatori di *performance* per operare tale confronto in un contesto multi-dimensionale: la selezione avviene su cinque dimensioni della sostenibilità (economica, sociale, ambientale, salutistica ed etica), e gli indicatori vengono applicati a due filiere, una globale e l'altra locale, per il latte in Svizzera.

On perishability and vertical price transmission: empirical evidences from Italy

Deperibilità e trasmissione verticale dei prezzi: evidenze empiriche in Italia

Fabio Gaetano Santeramo¹, Stephan von Cramon-Taubade²

¹Department of Agricultural, Food and Environmental Sciences, Università di Foggia, Italy

²Department of Agricultural Economics and Rural Development, Georg-August-Universität Göttingen, Germany

Gli studi sulle cause dell'asimmetria nella trasmissione verticale dei prezzi sono iniziati decenni fa, ma l'attenzione degli economisti, sia teorici che empirici, è ancora viva. In particolare, il ruolo della deperibilità del prodotto non è ancora stato definito appieno. In questo lavoro viene studiata la trasmissione verticale di prezzo per un gruppo eterogeneo di ortofruttili che si differenziano per il grado di deperibilità. Il modello ECM utilizzato porta a concludere che l'asimmetria nella trasmissione dei prezzi tende a scomparire per i prodotti deperibili.

Realizzazione e distribuzione: Associazione "Alessandro Bartola", Studi e ricerche di economia e di politica agraria

In collaborazione con:

- CREA - Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria

Direttore responsabile:	Franco Sotte
Comitato scientifico:	Roberto Cagliero, Silvia Coderoni, Angelo Frascarelli, Valentina Cristiana Matera, Francesco Pagliacci, Francesco Pecci, Maria Rosaria Pupo D'Andrea, Cristina Salvioni, Francesco Vanni, Mario Veneziani
Segreteria di redazione:	Silvia Coderoni
Editing:	Leonardo Capotondo, Giulia Matricardi



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

c/o Dipartimento di Scienze Economiche e Sociali

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

L'Associazione "Alessandro Bartola" è una organizzazione non profit costituita ad Ancona nel 1995, che ha sede presso il Dipartimento di Scienze Economiche e Sociali 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 quell'odell'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.

© Associazione Alessandro Bartola - Creative Commons Attribuzione - Non commerciale 3.0 Italia (CC BY-NC 3.0)

Il materiale qui contenuto può essere riprodotto, modificato, distribuito, trasmesso, ripubblicato o in altro modo utilizzato, in tutto o in parte, senza il preventivo consenso di **AGRIREGIONIEUROPA**, a condizione che tali utilizzazioni avvengano per finalità di uso personale, studio, ricerca o comunque non commerciali e che sia citata la fonte attraverso la seguente dicitura, impressa in caratteri ben visibili: "www.agrireregionieuropa.it". Ove materiali, dati o informazioni siano utilizzati in forma digitale, la citazione della fonte dovrà essere effettuata in modo da consentire un collegamento ipertestuale (link) alla home page <http://www.agrireregionieuropa.it/> o alla pagina dalla quale i materiali, dati o informazioni sono tratti. In ogni caso è gradita una comunicazione all'indirizzo redazione@agrireregionieuropa.it dell'avvenuta riproduzione, in forma analogica o digitale, dei materiali tratti da **AGRIREGIONIEUROPA**, allegando, laddove possibile, copia elettronica del documento in cui i materiali sono stati riprodotti.

Chi lo desidera può contribuire con un proprio articolo seguendo le istruzioni e le norme editoriali pubblicate sul sito www.agrireregionieuropa.it. I contributi valutati positivamente dai revisori anonimi e dal comitato di redazione saranno pubblicati nei numeri successivi della rivista.

ISSN 1828-5880



Periodico registrato presso il Tribunale di Ancona n. 22 del 30 giugno 2005, ISSN: 1828 - 5880

Prima della pubblicazione tutti gli articoli di **AGRIREGIONIEUROPA** sono sottoposti ad una doppia revisione anonima