

---

**LA “GOVERNANCE” DELLE POLITICHE IN AREE RURALI:  
IL NODO UNIONE EUROPEA – STATI MEMBRI**

Versione provvisoria

Giugno 2011

---

**Documento prodotto nell'ambito della Rete Rurale Nazionale**

**Progetto:** "Rete Rurale Nazionale 2007-2013" – Linea Progettuale 1 "Supporto tecnico-scientifico alla governance e creazione di postazioni tecniche nazionali e regionali"

**Responsabile del progetto:** Francesco Mantino

**Autore:** Elena Saraceno

---

# Indice

<b>1.LE QUESTIONI DA AFFRONTARE NEL “NODO” UNIONE EUROPEA – STATI MEMBRI, IPOTESI DI LAVORO, CONTENUTI .....</b>	<b>6</b>
1.1. UNA DEFINIZIONE AMPIA DI GOVERNANCE .....	6
1.2. QUALI SOGGETTI ISTITUZIONALI INTERVENGONO NELLE POLITICHE PER LE ZONE RURALI? .....	6
1.2.1. <i>I soggetti istituzionali: l’Unione Europea</i> .....	7
1.2.2. <i>I soggetti istituzionali: gli Stati Membri</i> .....	10
1.2.3. <i>I soggetti non istituzionali: i gruppi di interesse</i> .....	12
1.3. LE TRE IPOTESI DI LAVORO .....	13
1.3.1. <i>Influenza della governance sui risultati delle politiche</i> .....	13
1.3.2. <i>Complessità e spezzettamento hanno dei costi maggiori</i> .....	16
1.3.3. <i>Il “filtro” nazionale delle politiche europee</i> .....	17
1.4. CONTENUTI E METODOLOGIA .....	18
<b>2.LA GOVERNANCE EUROPEA DELLE POLITICHE PER LE ZONE RURALI .....</b>	<b>20</b>
2.1. LE REGOLE FORMALI: PRINCIPI GENERALI.....	20
2.2. LE MOTIVAZIONI DELLE POLITICHE: EVOLUZIONE ED INFLUENZA SULLA GOVERNANCE .....	25
2.3. LA FORMULAZIONE DELLE POLITICHE: RUOLO DELLE DIVERSE ISTITUZIONI EUROPEE .....	26
2.4. IL PROCESSO DECISIONALE.....	32
2.5. LA FASE DELL’ATTUAZIONE .....	34
2.6. LA PERCEZIONE DEL NODO UE - STATI MEMBRI DAL PUNTO DI VISTA EUROPEO .....	36
<b>3.LA GOVERNANCE RURALE NEGLI STATI MEMBRI.....</b>	<b>37</b>
3.1. ASPETTI COMUNI LEGATI ALLE IPOTESI DI RICERCA .....	37
3.1.1. <i>La governance attuale influisce in modo sostanziale sui risultati delle politiche per le zone rurali</i> .....	37
3.1.2. <i>I maggiori costi della governance rurale oggi sono dovuti al mancato coordinamento dei diversi pezzi delle politiche</i> .....	39
3.1.3. <i>Gli SM hanno ampi margini di manovra per fare le proprie scelte ed attuarle, ma lo fanno in modo molto diverso</i> .....	41
3.2. RELAZIONI E CONFLITTI TRA ATTORI ISTITUZIONALI E NON .....	43
3.3. LA PERCEZIONE DELLA GOVERNANCE RURALE DA PARTE DEGLI SM .....	45
<b>4.CONCLUSIONI PRELIMINARI .....</b>	<b>46</b>
<b>RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI .....</b>	<b>49</b>

---

# 1. Le questioni da affrontare nel “nodo” Unione Europea – Stati Membri, ipotesi di lavoro, contenuti

## 1.1. Una definizione ampia di governance

Le istruzioni comuni date all'avvio del gruppo di lavoro indicavano per lo studio della governance delle politiche in zone rurali i seguenti temi: l'analisi dei soggetti istituzionali e privati coinvolti, il loro ruolo, le relazioni di collaborazione, coordinamento e conflitto che s'istaurano nel processo decisionale, sia il “*design*” che il “*delivery*” delle politiche, in termini di efficienza ed efficacia.

Si tratta di una definizione ampia di governance, che non si limita al disegno ed attuazione dei programmi da parte degli stati membri, come abitualmente si definisce il campo di studio della governance rurale, ma include le modalità con cui sono stabilite le regole del suo funzionamento ed i diversi soggetti che vi partecipano. Ciò significa non soltanto gli attori istituzionali nella filiera delle amministrazioni pubbliche ai diversi livelli –UE, Stati Membri, Regioni, livello sub-regionale- con competenze in materia, ma anche il ruolo dei gruppi d'interesse, degli attori non istituzionali, che influiscono nella formulazione delle politiche rurali. Ad esempio, il ruolo della Commissione, responsabile per la formulazione del quadro normativo, non è quasi mai oggetto di studio come uno degli attori principali della governance rurale sebbene queste politiche siano nate soprattutto per sua iniziativa. Anche il modo in cui i diversi gruppi d'interesse intervengono ai diversi livelli istituzionali per influire su obiettivi, strumentazione e beneficiari delle politiche ha ricevuto scarsa attenzione pur essendosi rilevato di gran rilievo.

Questo rapporto cerca di avviare una riflessione complessiva - senza esclusioni- sui meccanismi di governance esistenti nelle diverse politiche per le zone rurali. Si tratta di un inizio, da una prospettiva relativamente nuova (si veda il paragrafo 1.3 più sotto). Il punto di partenza è la governance attuale delle politiche rurali, relativa al periodo 2007-2013 di programmazione, e soltanto se necessario alla comprensione d'alcuni temi si risale alla “*storia*” delle politiche per le zone rurali. Si considerano i quattro Fondi Strutturali dell'UE come riferimento generale, ma in questa fase del lavoro sono stati approfonditi soprattutto quelli riguardanti la governance del secondo pilastro della PAC. Questa sezione iniziale descrive il quadro concettuale utilizzato nell'analisi e le questioni da affrontare. In primo luogo s'individuano i soggetti istituzionali e non governativi che intervengono nelle politiche rurali (1.2); in secondo luogo si presentano le tre ipotesi di lavoro che guidano l'analisi (1.3). Infine di riassumono i contenuti del lavoro svolto nelle sezioni 2 e 3 successive, e la metodologia utilizzata (1.4).

## 1.2. Quali soggetti istituzionali intervengono nelle politiche per le zone rurali?

Questo rapporto si occupa in modo particolare *delle relazioni tra livello europeo e livello nazionale* (“il nodo Unione Europea - Stati Membri”). L'ambito geografico di riferimento è quello dei 27 Stati Membri dell'UE. I soggetti istituzionali che abbiamo analizzato sono questi due ed hanno ruoli ben distinti: All'Unione Europea (UE) è stata attribuita la competenza, per alcuni aspetti esclusiva e per altri condivisa, in materia di sviluppo rurale. Ciò include quella di

---

stabilire le norme, la base legale, che regolano i diversi tipi d'intervento dei Fondi Strutturali per tutti gli Stati Membri (SM); di definire l'ammontare dei finanziamenti per ogni SM, di approvare i programmi, di seguirne la loro corretta esecuzione. Gli Stati Membri, disegnano strategie e programmi pluriennali (7 anni) che sottopongono alla Commissione, li gestiscono e attuano secondo le regole comunitarie ed i propri assetti istituzionali, co-finanziano la parte loro spettante e valutano i risultati ottenuti.

Il nodo UE-SM affrontato in questo rapporto è soltanto uno tra altri "nodi" oggetto di studio all'interno del gruppo di lavoro. La *pluralità* di nodi istituzionali che intervengono in qualche modo nelle politiche per le zone rurali, in senso verticale, è stata spesso definita come "multi-livello". Vi sono fino a 6 livelli istituzionali diversi possibili (Marks e Hooghe, 2004): europeo, nazionale, regionale, sub-regionale, distrettuale, comunale, ordinati in modo gerarchico dallo spazio più ampio a quello più piccolo. Sono livelli 'inscatolati' gli uni dentro gli altri, con nomi diversi secondo i paesi, con ambiti giurisdizionali ben delimitati, non sovrapposti fra loro. Ognuno di questi livelli ha competenze variabili in materia di zone rurali e modalità di gestione definite autonomamente da ogni SM o dalle regioni.

All'interno del nodo UE – SM di cui ci occupiamo, vi sono inoltre molteplici soggetti "orizzontali" che intervengono. A livello UE vi sono almeno quattro amministrazioni che possono attuare politiche per le zone rurali, una per ogni Fondo Strutturale. A livello di SM, diversi ministeri possono avere competenze specifiche per singoli aspetti della politica per le zone rurali; inoltre negli SM decentrati lo SM in questione svolge un ruolo diverso a quello degli SM centralizzati. Nei due paragrafi successivi (1.2.1 e 1.2.2) i soggetti istituzionali a livello UE sono considerati, mentre i soggetti istituzionali a livello di SM si considerano più avanti (sezione 3). Tra le politiche per le zone rurali soltanto quelle "di spesa" sono rientrate nel campo d'osservazione, mentre altre politiche di regolazione (aiuti di stato, concorrenza, mercato interno) pur avendo un impatto anch'esse sulla governance rurale, non sono state incluse. Infine, a livello degli SM si è privilegiato l'analisi della diversità di situazioni, piuttosto di quella di un confronto dei soggetti e delle loro politiche in ognuno dei 27 SM. Tutte queste precisazioni stanno ad indicare sin d'ora che pur avendo scelto una definizione ampia di governance e soltanto uno dei nodi esistenti (UE-SM), le politiche che dovremmo considerare per avere un quadro completo sarebbe molto grande e differenziato –e già questo è un dato significativo-; pertanto in questa fase iniziale il campo di indagine è stato ritagliato come appena indicato.

### **1.2.1. I soggetti istituzionali: l'Unione Europea**

L'Unione Europea ha avuto un ruolo innovatore e propulsore nella definizione delle politiche per le zone rurali negli anni '90, spingendo gli SM a adottare programmi e destinare fondi per lo sviluppo rurale, creando forme di governance distinte, specifiche per ogni Fondo Strutturale e soltanto parzialmente e debolmente coordinate tra loro. *Tuttavia, una visione d'insieme delle politiche per le zone rurali, a livello Europeo, non esiste nella realtà, ma va ricostruita ex-post*, rimettendo assieme i suoi diversi pezzi. Questa situazione di fatto pone dei limiti all'ambizione di ragionare e valutare la governance delle politiche per le zone rurali, dato che questa non esiste come politica unitaria nella pratica, ed i soggetti istituzionali che intervengono a livello orizzontale all'interno dell'UE non hanno finora ritenuto opportuno né di mettere i diversi pezzi sotto un'unica autorità di gestione, né di coordinarli in modo efficace.

---

I soggetti istituzionali a livello europeo che possono intervenire nelle zone rurali sono i servizi della Commissione che gestiscono i quattro<sup>1</sup> Fondi Strutturali: il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR), il Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR), il Fondo Sociale Europeo (FSE) ed il Fondo Europeo per la Pesca (FEP). Le politiche per le aree rurali qui analizzate sono quelle co-finanziate dall'Unione Europea e per le quali è pertinente l'esistenza di un nodo tra UE e Stati Membri. All'interno dell'UE, vi sono *quattro attori istituzionali* diversi che possono intervenire nelle aree rurali attraverso i Fondi Strutturali.

Il primo è la Direzione Generale per l'Agricoltura e lo Sviluppo Rurale (DG Agri) con il FEASR. Le politiche rurali che si sono andate sviluppando da parte di questo soggetto istituzionale, si sono inquadrate nella Politica Agricola Comunitaria (PAC), all'interno del "secondo pilastro" - alternativo rispetto alle politiche di mercato del "primo pilastro" ed interamente rivolto agli agricoltori-, combinando interventi settoriali agricoli (predominanti) con interventi di tipo territoriale per lo sviluppo più ampio (non solo agricolo) delle zone rurali. Queste due dimensioni dello sviluppo rurale –territoriale e settoriale- sono state poi accorpate nel secondo pilastro della PAC a partire dal 2000 (De Filippis, Storti 2001, Saraceno, 2003, Mantino 2008). Le politiche rurali hanno assunto una maggior importanza e visibilità nel corso delle diverse riforme della PAC intervenute sin dal 1992 ed hanno una chiara funzione di complemento e sostegno alla politica agraria. Sono anche le uniche ad avere il nome di politiche rurali e ad essere destinate esclusivamente alle zone rurali.

Il secondo soggetto istituzionale che interviene nelle zone rurali con politiche di spesa è la Direzione Generale per le Politiche Regionali, con il FESR. In questo caso non si tratta di una politica specifica per le zone rurali ma di politiche per regioni e SM in ritardo di sviluppo o con altri problemi di coesione territoriale. I territori rurali possono avere una maggior o minor importanza tanto nelle zone insufficientemente sviluppate o con altri squilibri territoriali. E' importante tenere ben presente che anche in questo caso, anche se l'approccio è territoriale, non sono le zone rurali ad essere l'obiettivo principale, ma le regioni, ordinate secondo la natura e gravità dei problemi di sviluppo. Tradizionalmente le infrastrutture e le imprese sono state gli strumenti di riequilibrio ed i territori urbani quelli privilegiati dagli investimenti.

Il terzo attore istituzionale è la Direzione Generale per gli Affari Sociali, con il FSE, che può intervenire con politiche per la formazione, l'occupazione e l'inclusione sociale. Anche in questo caso si tratta di politiche 'settoriali', sociali in senso ampio, non destinate necessariamente alle zone rurali, ma che possono includerle, per bisogni in materia di formazione del capitale umano e mercato del lavoro.

Il quarto attore istituzionale è la Direzione Generale per la Pesca attraverso il FEP: l'intervento, come quello agricolo, è esplicitamente caratterizzato in modo settoriale e senza localizzazioni prioritarie, urbane o rurali. Le zone rurali possono essere oggetto d'intervento, con fondi relativamente modesti, nel caso in cui le ristrutturazioni in corso includono riconversioni delle attività peschiere in zone rurali.

---

<sup>1</sup> *In realtà dovremmo parlare di 5 Fondi Strutturali, includendo anche il Fondo di Coesione (FC) che opera a livello nazionale invece che regionale, nei paesi complessivamente in ritardo di sviluppo, in modo aggiuntivo ai fondi regionali. Dato che a livello europeo tanto il Fondo di Coesione (FC) come il Fondo per lo Sviluppo Regionale (FESR) sono governati dalla stessa Direzione Generale per le Politiche Regionali, con regole abbastanza simili, ci riferiremo semplificando a 4 Fondi Strutturali, assimilando il FC con quelli del FESR.*

---

Per ognuno di questi quattro soggetti istituzionali le politiche rurali non svolgono un ruolo ben delimitato e prioritario, ma fanno parte di politiche tradizionalmente organizzate in comparti con forti connotazioni settoriali o tematiche (l'agricoltura, lo sviluppo economico, la dimensione sociale e occupazionale, la pesca), senza particolari specificazioni territoriali, ad eccezione forse delle politiche regionali, che tuttavia non hanno le zone rurali com'esplicito obiettivo di riferimento né nell'allocazione dei fondi, né nel riconoscimento della specificità di questo tipo di aree nel definire le politiche più efficaci per un loro sviluppo.

La stima dell'ammontare della spesa destinata a territori rurali, valutata ex-post sui pagamenti, indica che questa non è mai stata finora predominante per alcuno dei Fondi Strutturali, pur se è difficile fare calcoli precisi proprio perché non tutte le voci di spesa sono ascrivibili ad un tipo di territorio. Nel caso del secondo pilastro della PAC, gli interventi del FEASR hanno sempre privilegiato l'agricoltura (circa il 75/80% dei fondi disponibili) rispetto a quelli territoriali, che hanno sempre svolto un ruolo residuale. Nel caso delle politiche regionali, è più difficile stabilire quale parte dei fondi FESR vada alle zone rurali: in genere grandi infrastrutture, zone urbane e imprese hanno avuto un ruolo predominante nella spesa<sup>2</sup>, e questo tipo di interventi non sempre beneficia le zone rurali, ma contribuisce a svuotarle. Lo stesso si può dire del Fondo Sociale Europeo (FSE), che non usa alcun criterio territoriale nei suoi interventi di formazione, occupazione ed inclusione sociale. Nel caso del FEP, vi è una parte dei fondi -come nel caso del FEASR del tutto marginale (circa il 10%)- rivolta ai territori dove ci sono comunità di pescatori in crisi per la diversificazione delle attività a livello locale.

Gli attori istituzionali all'interno dell'Unione Europea che intervengono nelle aree rurali sono dunque molteplici, hanno ciascuno una logica d'intervento specifica e diversa, non orientata né focalizzata sullo sviluppo rurale e che non distingue il carattere urbano o rurale del territorio in cui si applica. Tale situazione peraltro non è soltanto caratteristica del livello europeo, come si vedrà più avanti, ma si riscontra anche in tutti gli SM. L'origine di questo tipo di governance spezzettata è relativamente antica: essa risale al periodo della formazione degli stati nazionali moderni ed alla loro organizzazione in amministrazioni di tipo settoriale verticali, con funzioni che non contemplavano le zone rurali come meritevoli d'attenzione politica specifica al di fuori di quanto già si facesse attraverso le amministrazioni con competenze per l'agricoltura. Il fatto importante è che nella realtà, le politiche rurali come s'intendono oggi, territoriali e comprensive di tutte le attività che in esse si svolgono, tanto a livello europeo come a livello nazionale non sono organizzate in un'unica forma di governance, né coordinate tra loro. Esse si trovano ovunque disperse tra molteplici politiche settoriali, con altri obiettivi specifici, che non tengono conto del carattere rurale dello spazio come elemento discriminante.

A livello europeo non c'è soltanto la Commissione Europea con le sue diverse Direzioni Generali come soggetti istituzionali che partecipano alla governance, ci sono anche il Parlamento Europeo, con i suoi nuovi diritti di co-decisione in materia di sviluppo rurale, ed il Consiglio Europeo dove sono rappresentati gli SM. In entrambi i casi questi organismi possono modificare, anche sostanzialmente il quadro regolamentario proposto. Ognuno di questi

---

<sup>2</sup> Un recente studio (Metis, 2009) tenta di valutare ex-post la parte della spesa FESR che viene utilizzata in zone classificate come rurali in 5 Stati Membri (Francia, Germania, Polonia, Spagna, Svezia); i risultati sono molto variabili secondo gli stati e le tipologie di regioni rurali: si arriva alla conclusione che il 20% andrebbe a regioni rurali dell'obiettivo 2 ed il 28% per quelle dell'obiettivo 1. Il problema in questo caso è che sono le regioni amministrative ad essere classificate come rurali, intermedie o urbane, piuttosto che le zone rurali all'interno di ognuna di queste.

---

soggetti ha definito strutture di governance specifiche per svolgere il proprio ruolo, discutendo in comitati diversi ed in forma separata le proposte dei servizi della Commissione su ogni “pezzo”. Pertanto, anche in sede d’approvazione delle proposte della Commissione non vi è unità di visione né di strutture decisionali negli organismi con funzioni legislative all’interno delle istituzioni europee. Ciò significa che le regole formali che governano le politiche per le zone rurali, a livello europeo, sono formulate con altri obiettivi di politica, non hanno una visione unitaria, sono coordinate debolmente, e in nessun caso sono prioritarie all’interno delle politiche che le ospitano.

### 1.2.2. ***I soggetti istituzionali: gli Stati Membri***

Il “nodo” di cui si occupa questo rapporto, è quello UE-SM. Questo nodo è soltanto un pezzo di un sistema caratterizzato da molti altri livelli istituzionali sottostanti. L’Unione Europea è tuttavia un caso di governance molto particolare. Gli SM, formati prima dell’UE, hanno adottato le loro regole di governance in modo autonomo, dando origine a culture amministrative che si sono andate definendo progressivamente nel tempo. L’UE si trova pertanto, come controparte, una molteplicità di governi nazionali -27 ad oggi- che hanno procedure e assetti istituzionali stabiliti e consolidati, con una propria evoluzione in ogni caso, soprattutto in materia di competenze in materia di sviluppo rurale, di accentrato e decentramento amministrativo, di diversa attribuzione d’importanza alle zone rurali e di forme di coordinamento sperimentate.

Anche se gli stati nazionali possono avere a loro volta forme di governance multi-livello (ad esempio delegando funzioni al livello regionale e locale), si tratta di livelli interni, appartenenti ad uno stesso stato con leggi ed assetti amministrativi comuni. L’UE ha uno status istituzionale e legale d’origine diversa, posteriore alla formazione degli stati nazionali, basato sulla libera decisione d’ogni stato di associarsi, l’impegno a rispettare *l’acquis communautaire* (il corpus legislativo che si è andato costituendo nel tempo), la cessione di quote di sovranità al livello comunitario in diverse *policy areas* e sul “metodo comunitario” per arrivare ad una progressiva maggior integrazione tra gli SM. Inoltre, nel caso delle politiche per le aree rurali, l’UE, ha competenze delegate per disegnare regole formali comuni che gli stati membri *devono* adottare, ponendosi formalmente ad un livello gerarchicamente sovra-ordinato rispetto a quello degli stati membri.

Il “nodo” di cui ci occupiamo è dunque caratterizzato da due forme di governance ben distinte, quella europea e quella nazionale, con funzioni complementari ma regole diverse, una divisione del lavoro formale con una sua base legale, inquadrata nel principio di partenariato. Dal lato europeo vi sono regole formali uniche e obbligatorie, invece dal lato degli SM vi sono assetti istituzionali e amministrativi diversi in ogni caso, con margini di manovra e libertà nell’adottare ed attuare i regolamenti comuni.

Gli attori istituzionali che intervengono negli SM per le politiche rurali, sono anch’essi molteplici, separati e simmetrici rispetto a quelli europei, ma hanno in più una maggior complessità di governance dovuta alla delega di competenze ai livelli amministrativi sottostanti. Si tratta di ministeri e assessorati diversi, delegati a disegnare, gestire e svolgere tutte le operazioni indicate nei regolamenti d’ogni Fondo Strutturale. Così è frequente che del FEASR si occupino i ministeri dell’agricoltura, del FESR i ministeri dell’economia, del FSE i ministeri del lavoro, e del FEP i ministeri responsabili per la pesca (che molto spesso sono associati all’agricoltura, in questo caso riducendo i soggetti istituzionali) con qualche eccezione in alcuni SM. Una regola chiara in questa complessità è che ogni programma è gestito

---

formalmente da un'unica autorità di gestione.

Ogni singolo SM, secondo le proprie decisioni ed i propri assetti istituzionali interni per quanto riguarda le competenze in diversi aspetti dello sviluppo rurale (agricoltura, ambiente, foreste, turismo, artigianato, servizi pubblici e privati) può delegare ad altri soggetti e livelli amministrativi, il disegno e la gestione di una o più parti delle politiche per le zone rurali. Ciò implica, come vedremo più avanti, che, ad esempio, i programmi del FEASR possono essere gestiti a livello nazionale e locale in uno SM mentre quelli del FESR e del FSE, nello stesso SM sono gestiti a livello regionale. La molteplicità d'attori istituzionali a livello nazionale è resa più complessa dalle diverse deleghe di competenza per ognuno dei "pezzi" che compongono le politiche per le zone rurali ai diversi livelli amministrativi.

L'UE mantiene rapporti formali soltanto con gli SM, tuttavia la molteplicità d'attori, livelli di competenza e "pezzi" delle politiche rurali amplia molto i soggetti istituzionali che, di fatto, hanno rapporti con il livello europeo. Per avere un'idea quantitativa della molteplicità, spezzettamento e complessità degli attori coinvolti a livello nazionale basta guardare al numero di programmi operativi per ognuno dei quattro fondi. Il più semplice di tutti è il FEP, che ha stabilito un programma operativo per SM; dato che il Lussemburgo non richiede questi fondi vi sono 26 programmi per gli SM restanti. La ragione di questa semplicità relativa si ritrova nella modesta entità dei finanziamenti comunitari messi a disposizione degli SM, 4.3 miliardi di euro per il periodo 2007-2013, di cui soltanto 4.3 milioni destinati a interventi territoriali, in parte sconosciuta destinata ad aree rurali. Ciò non consente, indipendentemente dal decentramento delle competenze in materia di pesca, la moltiplicazione dei programmi e dei soggetti istituzionali.

In termini di numerosità seguono gli 89 programmi del FEASR per lo stesso periodo, di cui 19 nazionali e 66 programmi regionali o di "domini d'oltremare" degli SM, e 4 relativi a quelli delle reti rurali nazionali. I fondi del FEASR stanziati per il periodo 2007-2013 sono 96.3 miliardi, il 20% della PAC, interamente destinati alle zone rurali e all'agricoltura –che possiamo presumere è localizzata interamente in zone rurali-. I soggetti istituzionali dalla parte degli SM sono dunque molti di più degli SM e gestiscono risorse finanziarie importanti, probabilmente le più importanti tra i quattro fondi considerati.

Il FSE segue in ordine d'importanza, con 91 programmi operativi, in 14 casi a livello nazionale e dunque con un'unica autorità di gestione, in altri 5 SM vi sono soltanto 2 programmi operativi mentre per gli altri 8 SM vi sono 3 programmi o più. La gestione del FSE appare più centralizzata a livello nazionale che nel caso del FEASR in primo luogo perché i programmi operativi diversi possono riferirsi anche a diverse priorità tematiche, tutte gestite al livello nazionale. Tentare di definire la quota di finanziamenti destinata alle zone rurali per il FSE è quasi impossibile, perché priorità e strategie sono soltanto definite a livello orizzontale, sia che si tratti di programmi accentrati o decentrati. Il budget FSE per il periodo è di 76 miliardi di Euro e condivide con i Fondi regionali un debole coordinamento a livello strategico nazionale, seguito da programmi operativi distinti.

Finalmente il FESR ed il FC hanno il numero maggiore di programmi e autorità. 19 SM hanno 56 programmi a livello nazionale, 17 SM hanno 175 programmi a livello regionale e 4 SM hanno 13 programmi multiregionali, e non si considerano in questa contabilità i programmi transnazionali e transfrontalieri di cooperazione. I fondi disponibili sono di 70 miliardi per il Fondo di Coesione, e 201 miliardi per il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale. La spesa per le zone rurali, sebbene non definita a priori, è in questo caso piuttosto importante ma difficile da precisare – su questo aspetto peraltro vi è un lungo contenzioso tra i due servizi responsabili

---

nella Commissione, la DG Agri e la DG Regio- come indicato più sopra.

Questa molteplicità di programmi a livello nazionale e regionale rende particolarmente difficile una caratterizzazione d'insieme di queste politiche, soprattutto per quanto riguarda la loro governance da parte degli SM in una visione d'insieme. I programmi europei in cui si possono trovare interventi per le zone rurali sono nientemeno che 450, e ciò illustra bene lo spezzettamento che caratterizza queste politiche e la sua governance. Per questo, le generalizzazioni sul nodo SM sono complesse e richiedono un lavoro di confronto mai affrontato in maniera sistematica. Da un lato vi sono aspetti comuni nell'attuazione delle politiche dato che ogni SM applica le stesse regole approvate a livello europeo; d'altro lato, la sovrapposizione tra queste regole comuni e gli assetti e decisioni di governance caratteristici d'ogni SM determina un risultato di governance molto differenziato da stato a stato che senz'altro può influire sull'efficienza ed efficacia delle politiche per le zone rurali, come si ipotizza più avanti. Di queste questioni, relative all'attore SM del nostro nodo, è possibile fornire soltanto alcune indicazioni preliminari nella sezione 3, utili per una prima valutazione delle logiche e margini di manovra degli SM.

### **1.2.3. *I soggetti non istituzionali: i gruppi di interesse***

Una prima conseguenza importante di questa situazione complessa, spezzettata e residuale delle politiche rurali è che la loro governance non è –se non in casi eccezionali- definita avendo in mente la specificità delle zone rurali, ma si utilizzano invece forme di governance “prese a prestito” da altre politiche, con obiettivi non sempre coincidenti, ed anche talvolta, come vedremo, in competizione tra loro.

Ciò ha conseguenze dirette importanti sui gruppi d'interesse e sulle modalità con cui questi tentano d'influire lungo il processo decisionale dei soggetti istituzionali appena menzionati. Lo spezzettamento della governance ed il suo debole coordinamento non consentono la formazione di uno spazio pubblico in cui si può negoziare chi fa che cosa per le zone rurali, ma al contrario riproduce molteplici spazi, simmetrici ad ogni “pezzo” di governance istituzionale, con attori dominanti diversi in ogni caso, aggregati secondo i principali obiettivi dei quattro fondi strutturali, che in nessun caso includono lo sviluppo rurale in senso comprensivo. Questi sono portati a difendere la “loro” politica, scoraggiando qualsiasi forma coordinamento istituzionale.

I gruppi d'interesse agiscono sia a livello europeo, sia a livello nazionale. Mentre a livello europeo vi è un'azione forte di organizzazione del consenso da parte degli attori “forti”, a livello nazionale i gruppi di interesse agiscono in modo più articolato a livello nazionale, ed ancor più a livello regionale. Tuttavia dato lo spezzettamento degli interessi degli attori non istituzionali nelle zone rurali, il loro potere d'influenza è modesto, tanto a livello europeo come a livello nazionale e regionale, con poche eccezioni.

In questa sezione sono stati identificati gli attori istituzionali e non istituzionali che intervengono nella formulazione ed esecuzione delle politiche per le zone rurali, sia da parte dell'UE, sia da parte degli SM, e sono state individuate alcune interrelazioni tra di loro. Le questioni che emergono e che in qualche modo delimitano il campo di indagine, sono:

- la necessità di adottare una definizione ampia di governance (non limitata all'attuazione ma estesa anche alla definizione delle regole) e delle politiche per le zone rurali (che includono tutti i settori e dimensioni del mondo rurale);

- una mancanza di una visione d'insieme, comprensiva delle politiche per le zone rurali, tanto a livello europeo come a livello nazionale: ciò obbliga ad una ricostruzione ex post di queste politiche; a ciò si deve aggiungere un loro coordinamento molto debole a livello europeo, molto variabile e puntuale negli SM.
- una bassa priorità per le politiche rurali all'interno di tutte le politiche settoriali che le ospitano, riflessa anche dall'ammontare della spesa;
- una molteplicità di attori istituzionali, sia orizzontale che verticale, più notevole a livello nazionale che a livello europeo, spiegata dallo spezzettamento delle politiche per le zone rurali e dalle deleghe di competenze a diversi livelli amministrativi, per di più non coincidenti fra i quattro fondi strutturali considerati;
- gli attori non istituzionali intervengono separatamente come gruppi di interesse distinti, rispecchiando così le forme spezzettate di governance riscontrate per le zone rurali, spesso facendosi concorrenza ed entrando in conflitto fra loro; la loro capacità d'influire sulle politiche è molto modesta, a tutti i livelli, con poche eccezioni.

Le questioni considerate in questa sezione introduttiva hanno contribuito alla formulazione delle tre ipotesi di lavoro descritte a continuazione.

### 1.3. Le tre ipotesi di lavoro

Le ipotesi che hanno orientato l'analisi che segue sono tre:

- la prima riguarda l'influenza significativa della governance rurale attuale (come schematicamente descritta nel paragrafo precedente) sui risultati delle politiche per le zone rurali;
- la seconda riguarda i maggiori costi di transazione che la complessità di obiettivi e la molteplicità di attori coinvolti ai diversi livelli determinano, considerando la debolezza delle forme di coordinamento esistenti;
- la terza sostiene che per diversi motivi che verranno esplicitati, nonostante il quadro comune di regole formulato a livello europeo, gli SM svolgono un'azione di filtro, più o meno forte, che finisce per rendere diverse fra di loro le politiche che arrivano ai beneficiari in ogni SM.

Queste ipotesi contribuiscono a caratterizzare alcuni aspetti importanti del nodo UE-SM. Vediamole in maggior dettaglio una per una.

#### 1.3.1. ***Influenza della governance sui risultati delle politiche***

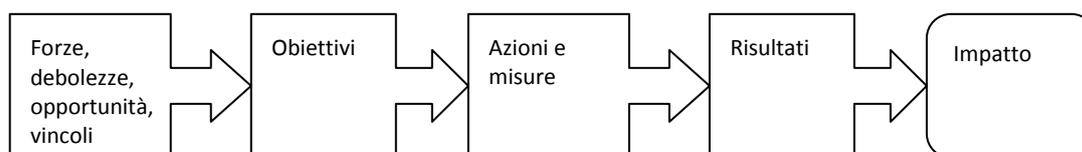
Si è visto che le politiche per le zone rurali europee sono contraddistinte dall'assenza di una visione d'insieme, dalla bassa priorità che esse hanno nelle politiche che le ospitano, dalla molteplicità degli attori istituzionali che interviene in modo poco coordinato, dalla separatezza e debolezza relativa degli attori non istituzionali. Ciò suggerisce che *le forme di governance adottate dai diversi pezzi delle politiche per le aree rurali influiscono, e molto, quasi in modo decisivo, sul loro sviluppo economico, sociale e ambientale*. Infatti è ragionevole supporre che se le politiche per le zone rurali avessero una visione d'insieme, una divisione del lavoro

---

concordata per ogni pezzo, che la loro importanza, anche se modesta, fosse esplicitamente riconosciuta, che gli attori istituzionali coordinassero i loro interventi ai diversi livelli istituzionali e gli attori non istituzionali fossero spinti a dialogare e a concordare posizioni comuni a favore delle zone rurali nel loro complesso, allora queste politiche avrebbero un effetto significativo sui risultati e l'impatto delle politiche rurali, migliorandone l'efficacia e l'efficienza.

Si tratta di un'ipotesi condivisa da relativamente pochi esperti e del tutto assente, come variabile decisiva, nello schema classico d'origine positivista, adottato abitualmente nell'analisi delle politiche "di spesa" in generale (fig.1).

**Figura 1: schema classico per valutare l'efficacia delle politiche di spesa**



Tale schema è stato adottato dall'Unione Europea - ed anche da molti organismi internazionali-, come modello di riferimento per impostare la struttura dei programmi, monitorarli e valutarli<sup>3</sup>, indipendentemente che essi si rivolgono a zone rurali o meno. In questo schema gli attori istituzionali responsabili di disegnare ed attuare le politiche, a qualsiasi livello, svolgono un ruolo puramente tecnico e residuale nel raggiungimento degli obiettivi.

Le caratteristiche degli attori, la capacità di influire sulla definizione dei problemi da affrontare e le strategie da seguire, gli interventi selezionati sotto l'influenza dei diversi attori e gruppi d'interesse, la loro capacità d'organizzazione, le decisioni di allocazione dei fondi tra interventi alternativi, la divisione dei compiti tra uno o più attori istituzionali, le modalità di coordinamento e collaborazione che stabiliscono (o le conflittualità che creano), le procedure per aprire i bandi, i criteri d'eleggibilità e selezione dei beneficiari, l'accentramento o il decentramento delle decisioni, i rapporti tra misure da inserire nei programmi co-finanziati dall'UE e quelli da attuare con fondi nazionali, sono soltanto alcune delle più rilevanti decisioni di governance che ogni attore istituzionale deve prendere. E' abbastanza chiaro da questa lista di decisioni di governance, che le scelte effettuate influiscono in modo molto significativo sui risultati ottenuti dai programmi, sebbene abitualmente tutte queste questioni non sono abitualmente considerate come tali. Sono soprattutto gli SM (o le regioni) che utilizzano queste decisioni nel disegno ed attuazione degli interventi per delimitare lo scopo di ogni pezzo della politica rurale e così influire sui risultati.

*La governance - si vuole qui sostenere- non svolge soltanto un ruolo tecnico ininfluenza sui risultati delle azioni e misure dello sviluppo rurale, ma ha invece un'importante funzione di condizionamento dei risultati. Ad esempio, la molteplicità degli attori istituzionali aumenta, più che riduce, l'importanza di un coordinamento delle diverse forme di governance, dato che ciò sembrerebbe le incongruenze e sovrapposizioni, rivelerebbe aspetti dimenticati,*

---

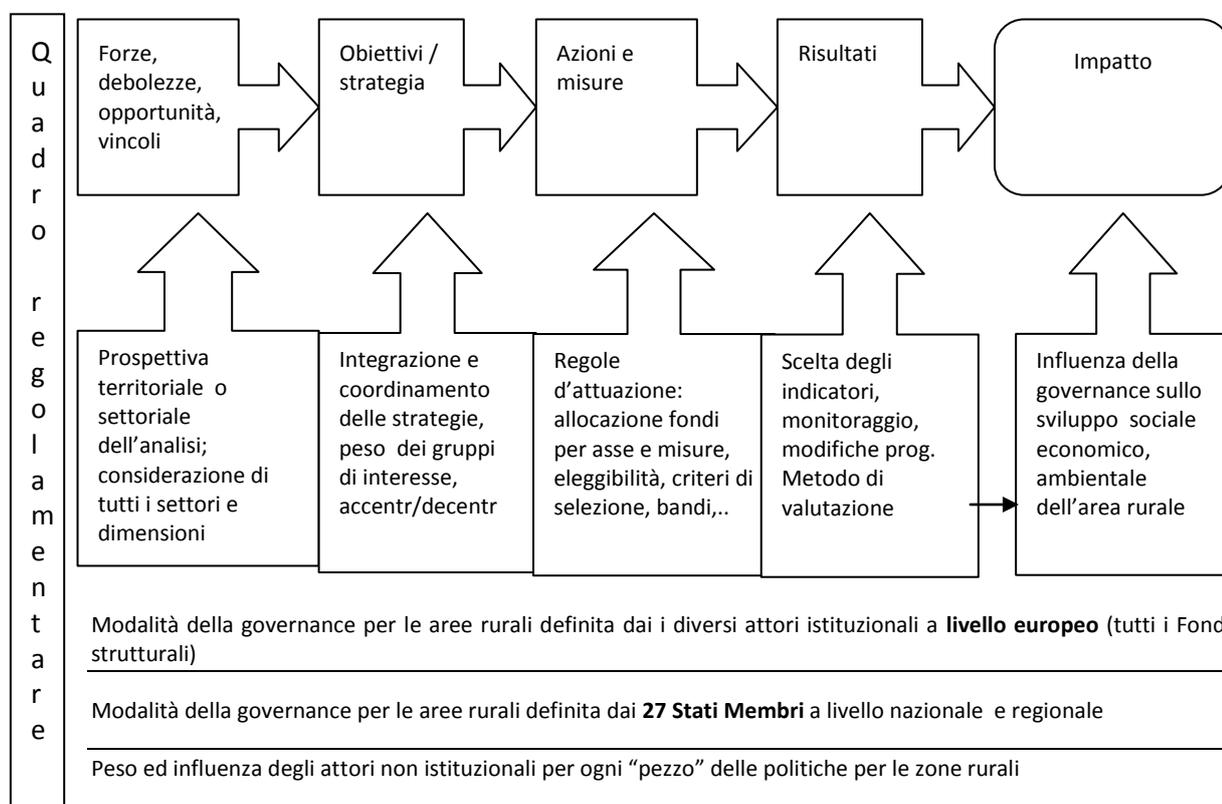
<sup>3</sup> Si vedano i documenti del sistema comune di monitoraggio e valutazione usato dalla Commissione in [http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/guidance/document\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/guidance/document_en.pdf)

bilancerebbe il peso dei diversi gruppi d'interessi, obbligandoli a dialogare e negoziare, in questo modo alleggerendo gli effetti della frammentazione.

Alcuni autori hanno sostenuto che la governance in senso lato vada intesa come l'insieme di regole formali ed informali, d'attori istituzionali e non-governativi, con le loro istituzioni ed il loro sapere accumulato nel tempo. Ciò è coerente con quanto indicato all'inizio di questo rapporto. Regole e attori, nella realtà, definiscono la performance delle politiche di sviluppo (North, 1993, Ostrom, 2005). Questo approccio, relativamente innovativo, collega lo studio della governance a quello dei risultati delle politiche per le zone rurali ed informa l'analisi qui svolta. Esso è stato applicato da alcuni autori per l'analisi delle politiche di sviluppo rurale europee (Lizzi (2009), Lanzalaco e Lizzi (2008), De Filippis e Storti (2001). In generale alcuni studiosi di governance si sono limitati alla descrizione dei diversi sistemi nazionali, per uno solo dei pezzi delle politiche per lo sviluppo rurale, ed escludendo dall'analisi la governance europea (RUDI, 2009). Altri invece hanno descritto in generale la governance di tipo "multi-livello" tipica della costruzione europea, senza però collegarla ai risultati delle politiche (Bache e Flinders, 2004). Date le caratteristiche degli attori istituzionali e non governativi che sono state indicate più sopra vi è ragione di sostenere che la governance rurale vada studiata nella sua complessità, a tutti i livelli istituzionali, incluso quello europeo, evidenziando le peculiarità che caratterizzano i suoi attori.

Se questa ipotesi è vera, come molti elementi parziali suggeriscono, lo schema ideale riportato nella figura 1 potrebbe essere "corretto" come indicato nella figura 2 qui sotto. Si ipotizza infatti che il "fattore governance" non agisca in modo puntuale soltanto su una fase specifica del disegno e "delivery" delle politiche rurali, ma agisca in ogni singola fase del processo decisionale dei diversi attori istituzionali che intervengono, a tutti i livelli amministrativi.

**Figura 2 - Schema d'analisi della performance includendo il fattore governance**



---

### 1.3.2. **Complessità e spezzettamento hanno dei costi maggiori**

Una seconda ipotesi, strettamente collegata alla prima, è che la complessità e molteplicità degli attori istituzionali che intervengono nelle politiche per le zone rurali, la diversità degli obiettivi perseguiti nei diversi pezzi, la sovrapposizione di disegni e strumenti di attuazione, diversi fra di loro e scarsamente coordinati, non solo rendono difficile una lettura e valutazione d'insieme della governance rurale, ma suggeriscono con forza che questa grande complessità e spezzettamento aumenta l'influenza della governance sui risultati complessivi delle politiche per le zone rurali (prima ipotesi), *ma aumentano anche i costi di transazione e riducono la trasparenza, leggibilità ed adeguata valutazione degli effetti aggregati delle diverse parti, riducendo l'efficienza degli interventi*. Volendo essere più precisi, nello schema riportato nella Figura 2, dovremmo rappresentare sulle righe della governance ai diversi livelli amministrativi (verticale) anche i quattro attori istituzionali menzionati a livello europeo (orizzontali), ed i 450 attori istituzionali che intervengono a livello degli Stati Membri per ognuno dei quattro Fondi (tanto in senso verticale come orizzontale).

La ragione perché i costi di transazione sono più alti è appunto che l'alto numero di soggetti istituzionali che intervengono moltiplicano i costi amministrativi. Ciò potrebbe essere giustificabile per la maggior efficienza ed adattamento tra domanda e offerta di politiche che si verifica con il decentramento decisionale verticale, ma lo è meno per quanto riguarda la molteplicità dei soggetti istituzionali a livello orizzontale. L'ipotesi di maggiori costi di transazione si applica sia alla governance europea, che a quella nazionale/regionale.

In epoca di relativa abbondanza di fondi e nuove iniziative, accompagnati da forti pressioni verso il decentramento delle competenze ed il principio di sussidiarietà (si veda il paragrafo 2.1 più avanti), i costi di transazione legati alle caratteristiche dell'intervento per le zone rurali non hanno ricevuto molta attenzione. Ma nella situazione attuale di crisi finanziaria ed in particolare della spesa pubblica, di una maggior attenzione da parte di tutti gli attori istituzionali, europei e nazionali, per un controllo della correttezza formale della spesa piuttosto che per nuove iniziative, orientamenti accompagnati da un esaurimento della spinta al decentramento, il costo (alto) della governance emerge come un fattore importante da riconsiderare. In particolare quello delle politiche per le zone rurali emerge in tutta la sua incoerenza ed inefficacia, dato che è difficile trovarne una giustificazione positiva per le condizioni della governance rurale. Gli stessi argomenti valgono per la trasparenza e leggibilità.

Nel caso del monitoraggio e valutazione, non solo la governance non è stata considerata come un fattore che può influire sui suoi risultati delle politiche, ma anche la valutazione separata di ogni programma dei diversi fondi strutturali contribuisce alla sottovalutazione dei costi dell'attuale sistema spezzettato, del mancato coordinamento e rende impossibile una valutazione d'insieme delle politiche per le zone rurali. D'altro lato, se si volesse, una valutazione dei costi dell'attuale governance rurale non sarebbe troppo complicata da fare.

La "soluzione" del problema degli alti costi di transazione, non è automatica e può orientarsi in diverse direzioni possibili. Nell'analisi che segue non si va in direzione di una valutazione quantitativa dei maggiori i costi di transazione della governance attuale in relazione di quelli di una governance diversa. I dati già forniti sullo spezzettamento possono considerarsi sufficienti per giustificare la credibilità dell'ipotesi in questa fase del lavoro, mentre sembra più utile tentare di ragionare sui pro ed i contro di orientamenti alternativi. Una direzione possibile è quella della riunificazione dei diversi pezzi dello sviluppo rurale in un unico soggetto istituzionale. Un altro orientamento possibile è quella di investire sul coordinamento dei diversi pezzi della politica e dei suoi attori. Queste due possibilità saranno discusse più avanti

---

(sezione 3 del rapporto).

### **1.3.3. Il “filtro” nazionale delle politiche europee**

La terza ipotesi è che gli SM, nonostante le regole formali comuni formulate a livello UE, svolgono un’azione di “filtro” con diverse modalità e in forme più o meno forti, nelle diverse fasi del disegno e l’attuazione dei programmi, che finiscono per differenziare l’offerta di politiche per le zone rurali tra loro, e i beneficiari eleggibili. Questa azione di filtro non è necessariamente da valutare in modo negativo, dato che è previsto ed accettato il fatto che le zone rurali hanno bisogni diversi e dunque richiedono un adattamento delle politiche a questi bisogni, che avviene attraverso ciò che è stata chiamata l’azione di filtro degli SM, attraverso diversi strumenti e meccanismi di design e delivery. Va tuttavia riconosciuto che vi è una certa dose d’ambiguità nell’uso e significato dato dagli SM ai margini di manovra e adattamento delle politiche per le zone rurali consentite dai diversi regolamenti dei Fondi Strutturali.

Questa ipotesi si colloca al centro del nodo UE – Stati Membri e ne vuole chiarire le diverse modalità e intensità con cui si verifica. Tutti gli SM, per definizione, svolgono questa azione di filtro, perché sta alla base del loro ruolo di interpreti dei bisogni a livello nazionale o regionale. Ma nella misura in cui ci si spinge in questa direzione, le politiche per le zone rurali ridurrebbero ulteriormente la loro connessione con il quadro comune di riferimento fornito dai regolamenti comunitari, il “level playing field”, compromettendo la confrontabilità dei risultati e l’aggregabilità degli indicatori comuni.

Le motivazioni che spiegano i “filtri” nazionali non derivano infatti soltanto dalle diversità oggettive delle zone rurali e dei loro bisogni, ma anche dalla presenza di politiche precedenti che gli SM avevano per le zone rurali prima dell’adesione, e che si mantengono affiancate alle misure co-finanziate dai fondi europei, come aiuti di stato che non distorcono la concorrenza. Alcune di queste politiche, soprattutto quelle di natura socio-assistenziale, o relative ai modi di conduzione, o di assicurazione contro il rischio, sono state storicamente degli ammortizzatori sociali importanti per il consenso politico. Lo sono anche nel facilitare la transizione da zone rurali tradizionali basate su società prevalentemente contadine e legate all’agricoltura, governate da attori istituzionali settoriali, a società rurali diversificate, con meno agricoltori più moderni ed ingranditi, meno popolazione rurale e più servizi e scambi con il mondo esterno, con politiche governate da molteplici attori istituzionali, che considerano un più ampio ventaglio di bisogni e di scambi. Queste politiche interagiscono in modo molto variabile con i programmi europei, in alcuni casi con una chiara divisione dei compiti, più o meno complementare, in altri integrando e semplificando interventi nazionali ed europei, in altri ancora mantenendo sistemi paralleli e poco comunicanti. In ogni caso le implicazioni per la governance sono diverse e specifiche di ogni SM.

Quando la UE “inventa” gli interventi per lo sviluppo rurale in senso ampio e territoriale, attuato attraverso diversi attori istituzionali (i quattro fondi strutturali), si ritrova che ogni SM ha seguito un processo più o meno analogo ed autonomo. La UE si è interessata poco ai contenuti delle politiche nazionali ed alle forme di governance adottate nei diversi settori così come ai gruppi di interesse specifici che si sono andati formando attorno ai diversi pezzi delle politiche per le zone rurali nazionali, e che possono influire in modo conservatore o innovatore sulle scelte degli attori istituzionali nazionali o regionali, sulle relazioni e conflitti tra attori e livelli di competenza. Nel disegnare i propri programmi, gli SM (e le regioni) hanno due componenti da far quadrare: da un lato le regole comunitarie, con i loro aspetti innovativi e loro forme di governance, dall’altro le politiche nazionali preesistenti, con la loro forza

---

d'inerzia. Il modo scelto per quadrare le due componenti è quella di “filtrare” ed usare al massimo i margini di manovra consentiti dai regolamenti per accontentare la domanda nazionale da un lato e ottenere l'approvazione dei programmi dall'altra, in un difficile esercizio di composizione di interessi, spesso a spese della semplicità, con risultati alcune volte eccellenti ed in altre non tanto.

L'azione di “filtro” nazionale si manifesta in modo diverso anche quando a livello nazionale ci sono priorità forti, politicamente negoziate ed approvate, riguardanti la visione del futuro delle aree rurali, nuove o vecchie. Queste priorità possono essere più o meno coerenti con le scelte di priorità strategica fatte a livello europeo, come nel caso della Strategia di Göteborg per la sostenibilità ambientale o l'Agenda di Lisbona per quanto riguarda la competitività e l'occupazione. In questo caso non si tratta né di differenziazione dei bisogni, né di complementarità e coerenza tra politiche politiche nazionali precedenti per le zone rurali e “nuove” politiche europee, ma piuttosto tra priorità strategiche diverse, con implicazioni rilevanti dal punto di vista delle relazioni politiche tra UE e SM, riguardanti chi definisce queste priorità.

Infine, la scelta dell'autorità di gestione dei singoli pezzi delle politiche per le zone rurali e la collocazione di questa all'interno dell'amministrazione pubblica competente, le relazioni di cooperazione o conflitto tra queste autorità all'interno dello SM, determina l'orientamento dello SM nei confronti del disegno e attuazione delle politiche, stabilendo ulteriori filtri ad esempio tra i criteri di eleggibilità e di selezione dei progetti, e delle capacità di coordinamento.

## 1.4. Contenuti e metodologia

In questa prima parte si è definito il quadro concettuale e le questioni da affrontare nello studio della governance delle politiche europee per le zone rurali, valutandone la possibilità di analisi: la definizione di governance, i soggetti istituzionali e non istituzionali che intervengono nelle diverse politiche per le zone rurali, le loro relazioni e le principali ipotesi che guideranno questo lavoro. Questa impostazione generale delle questioni da affrontare è estesa ma necessaria per inquadrare correttamente i problemi che pone l'analisi della governance delle politiche per le zone rurali, in primo luogo perché tale governance non c'è e va ricostruita ex-post, in secondo luogo per delimitare il campo di indagine.

La seconda parte (sezione 2) è interamente dedicata all'analisi della governance europea, poco studiata, tuttavia relativamente più semplice da considerare perché, nonostante la molteplicità d'attori osservata, opera con regole comuni e trasparenti. I principi generali che informano le politiche di spesa, sono brevemente descritti (2.1), seguiti da un'analisi di come si sono andate trasformando nel tempo le motivazioni ed il contesto all'interno del quale queste politiche sono state giustificate (2.2). Si affronta di seguito il vero e proprio intervento dell'UE nelle diverse fasi del ciclo di programmazione: quello iniziale della formulazione delle regole formali (2.3), quello del processo decisionale (2.4) e quello delle modalità di intervento europee nella fase di attuazione delle politiche prendendo come riferimento il caso del FEASR, che si ritiene quello con la governance rurale più strutturata e specifica (2.5). La sezione si conclude con alcune osservazioni sulla percezione del nodo UE-SM visto dalla parte dell'UE (2.6).

La terza parte (sezione 3) è invece concentrata sull'altro soggetto del nodo, gli SM, molto più complessa da affrontare, vista la molteplicità considerevole d'attori istituzionali e di gruppi d'interesse che intervengono, la diversità e spezzettamento dell'offerta di politiche che

---

arrivano alle zone rurali. La scelta delle tematiche da affrontare in questo caso è stata più difficile e necessariamente ristretta ad alcuni aspetti comuni, legati alle ipotesi di ricerca (3.1), agli attori che intervengono (3.2). In sede conclusiva si fanno alcune generalizzazioni sul nodo UE-SM, tenuto conto della pluralità di visioni riscontrata (3.4). Si è inoltre scelto di concentrare l'analisi degli SM sul FEASR, perché è l'unico con una governance specifica e strutturata per gli interventi nelle aree rurali. Queste limitazioni sono piuttosto rilevanti se si considera il quadro generale di questioni da affrontare disegnato nella prima parte.

Per quanto riguarda la metodologia utilizzata, si è considerata la documentazione disponibile, gli studi e ricerche esistenti sull'argomento, il quadro normativo ed i documenti strategici e programmatici nazionali. Sono state inoltre fatte alcune interviste ad attori istituzionali a livello europeo.

---

## 2. La governance europea delle politiche per le zone rurali

In questa parte del rapporto si considerano:

- i principi generali in base ai quali l'Unione Europea interviene nelle politiche per le zone rurali;
- le motivazioni delle politiche a livello europeo: evoluzione ed influenza sulla governance
- il processo di formulazione delle politiche nelle istituzioni a livello europeo dalla fase di formulazione fino a quella di approvazione definitiva;
- il processo decisionale interno;
- le fasi di attuazione;
- la percezione del nodo UE-SM dalla prospettiva europea.

### 2.1. Le regole formali: principi generali

Le politiche di sviluppo rurale europee rientrano nel più ampio quadro delle *competenze condivise* dell'Unione Europea con gli Stati Membri, a differenza di quelle d'esclusiva competenza dell'Unione Europea (come ad esempio la politica della concorrenza, o quella monetaria), e quelle in cui l'Unione Europea ha una funzione di supporto<sup>4</sup> alle decisioni degli Stati Membri (ad esempio le politiche per l'occupazione o della sanità) e non ha alcun potere legislativo in questi campi. Il tipo di competenza – condivisa o esclusiva- attribuita all'Unione Europea per ogni tipo di politica definisce anche una modalità di governance, con una distribuzione specifica delle responsabilità per il suo disegno e applicazione.

La base legale, formale, del “nodo UE-Stati Membri” delle politiche con competenze condivise è definita nei trattati. Da qui bisogna partire se si vuole capire come si elaborano le politiche per le aree rurali. E' in base alle regole delle politiche condivise che l'Unione Europea e gli Stati Membri definiscono i loro ruoli istituzionali ed i loro rapporti. Conviene dunque ricordare brevemente in cosa consistono questi principi, per valutare poi come sono applicate nella realtà delle politiche rurali.

Le politiche condivise e quelle esclusive hanno origine, e traggono la loro base legale, dal fatto che gli Stati Membri hanno a suo tempo formalmente delegato, ceduto, totale o parzialmente, un'area di politica all'Unione Europea, affinché questa la gestisca con regole comuni. Nel caso dello sviluppo rurale e dei Fondi Strutturali, tale cessione di sovranità è stata attribuita alla Commissione Europea. L'attribuzione può variare: ad esempio la politica monetaria è stata delegata alla Banca Centrale Europea, la politica di commercio estero è decisa dal Consiglio

---

<sup>4</sup> Prima del Trattato di Lisbona (2009) queste competenze si chiamavano “esclusive” degli Stati Membri. La correzione si deve allo sviluppo di nuovi metodi di concertazione di queste politiche con gli Stati Membri, dove l'Unione Europea svolge un ruolo di coordinamento.

---

Europeo e applicata dalla Commissione.

La politica agricola comune (PAC), fino all'approvazione del Trattato di Lisbona, era una politica di competenza esclusiva dell'UE. Ciò significa che soltanto l'UE ha il potere di legiferare. Gli Stati Membri in questo caso possono soltanto applicare queste leggi, a meno che l'Unione li autorizzi a adottarne di proprie. I fondi strutturali, che possono intervenire anch'essi nelle zone rurali come si è detto più sopra, sono sempre stati gli strumenti finanziari di politiche condivise con gli SM.

Dal 2009, la PAC è anch'essa diventata una politica condivisa. Il Trattato di Lisbona ha creato due modalità di politiche condivise:

- quelle in cui gli Stati Membri non possono esercitare competenze in aree in cui l'UE ha già legiferato;
- quelle in cui l'esercizio di competenze da parte dell'UE non può risultare in una limitazione delle possibilità degli Stati Membri di esercitare le loro.

La PAC, nei suoi due pilastri, è una politica condivisa del primo tipo. In questo modo, la differenza di competenze tra i due pilastri caratteristica del passato – politica dei mercati di competenza esclusiva e politica di sviluppo rurale di competenza condivisa – è stata risolta. Tuttavia la base legale dei due pilastri della PAC è rimasta diversa: mentre il primo pilastro trova giustificazione nella politica agricola, il secondo pilastro trova la sua nelle politiche di coesione economica, sociale e territoriale. Si tratta della politica regionale e di coesione (FESR), di quella per la formazione e l'occupazione (FSE), e delle politiche per la pesca (FEP).

I principi che regolano l'esercizio delle competenze condivise, e di tutti i fondi strutturali sin dalla loro riforma nel 1988, sono 5: la *sussidiarietà*, l'*addizionalità*, il *partenariato*, la *programmazione pluriennale* ed il *monitoraggio, controllo e valutazione*. Tutti questi principi sono molto rilevanti per capire il funzionamento del nodo EU-SM. I trattati prevedono che le decisioni in materia di competenza e definizione dei principi possono variare nel tempo, aumentando o diminuendo quelle di un determinato livello istituzionale. Vediamo cosa significano uno per uno.

La *sussidiarietà* significa che l'Unione può intervenire soltanto se è capace di dimostrare di agire in modo più efficace per la comunità degli Stati Membri di quanto farebbero ognuno di loro in modo individuale. Nella realtà questo principio è stato voluto a suo tempo e poi utilizzato in modo difensivo da parte degli SM, per porre un limite a quanto viene percepito come una continua espansione delle competenze comunitarie a scapito di quelle nazionali. Questo principio è difficile da misurare nei casi pratici in cui viene invocato, ed obbliga la Commissione a giustificare il "valore aggiunto" dei suoi interventi, inclusi quelli per le zone rurali, ogni qualvolta propone delle riforme. Si tratta dunque di un principio usato politicamente dagli SM, richiamato da questi per proteggere la propria autonomia di decisione. S'iscrive idealmente nell'eterna battaglia, fin dall'istituzione del Mercato Comune Europeo, tra sostenitori del metodo comunitario (a piccoli passi verso una sempre maggior integrazione tra gli SM) ed i sostenitori del metodo inter-governativo in cui sono gli SM che si accordano e stabiliscono i limiti di cosa si voglia fare in comune, senza necessariamente arrivare all'integrazione politica.

L'*addizionalità* si riferisce all'utilizzazione dei mezzi finanziari messi a disposizione degli SM da parte dell'UE. Questo principio significa che i fondi comunitari messi a disposizione degli SM sono aggiuntivi e non possono dunque sostituire il contributo finanziario o l'equivalente di

---

spesa nazionale. Ciò è importante per garantire da un lato un maggior volume d'investimenti per un obiettivo condiviso (una "massa critica" nel gergo comunitario), dall'altro una maggior coerenza ed integrazione tra fondi europei e fondi nazionali. Questo principio inquadra e fornisce la logica che giustifica il *co-finanziamento* delle politiche da parte dei fondi pubblici europei e nazionali. L'addizionalità va verificata nelle valutazioni ex-ante, intermedie ed ex-post. La regola generale che si applica è che la spesa annuale nazionale sia per lo meno uguale a quella del precedente periodo di programmazione. Questo principio ha sempre avuto qualche problema ad essere valutato in modo preciso, in particolare nel contesto di crisi attuale (si veda il seguente paragrafo sui cambiamenti del contesto UE e più avanti quello sui criteri di allocazione dei pacchetti finanziari per ognuno degli SM).

Nel caso della "*partnership*", la scelta stessa del termine riprende un'idea di *parità dello status dei partners*, piuttosto che quella di una *subordinazione gerarchica*. Ciò è rilevante perché rappresenta il modello di riferimento istituzionale della Commissione per le spese condivise, dove deliberazione e negoziazione del consenso costituiscono la base per la presa di decisioni. Alcuni autori (George, 2004; Bache, 2004) sostengono che il principio della *partnership* è quello principe nella regolazione della *governance* multi-livello che caratterizza l'Unione Europea, in quanto è quello che consente ai diversi gruppi di interesse, istituzionali e non, di agire di volta in volta secondo le loro convenienze, scegliendo di allearsi o di fare pressione attraverso lo stato nazionale (o anche attraverso le regioni o le comunità locali) oppure intervenendo a livello europeo, per ottenere politiche a loro favorevoli. Secondo questi autori, ogni SM decide la propria posizione in base al rapporto di forze domestiche che si ritrova, a favore o contro una determinata proposta della Commissione da un lato, ed anche in base al suo "status" di contributore netto o meno al bilancio comunitario. Ciò rafforza l'integrazione europea in alcuni casi (come ad esempio nel mantenimento degli alti livelli di spesa della PAC sostenuto nelle diverse riforme da parte di un gruppo variabile di SM) o tenta di diluirla e ridurla a favore di quella nazionale (quando i regolamenti comunitari sono in conflitto con altre priorità nazionali oppure quando gli SM ritengono che i benefici ricevuti dall'intervento comunitario non compensano i suoi costi).

Attraverso la *partnership* istituzionale si dovrebbero risolvere tutti i contrasti che sopravvivono nel corso del disegno e dell'attuazione delle politiche per le zone rurali, quando la Commissione svolge il suo ruolo di supervisione dei programmi. Dal punto di vista della Commissione il principio della *partnership* nel campo dei fondi strutturali è stato utilizzato per mettere attorno ad un tavolo in un primo momento (riforma dell'88) gli attori istituzionali limitatamente al livello nazionale, poi successivamente la consultazione si è allargata anche ai partner istituzionali a livello regionale e sub-regionale secondo le loro competenze ed anche ad attori non istituzionali: nel '93 si inserirono gli attori sociali ed economici, nel '99 le organizzazioni non-governative e quelle ambientali. La *partnership* interviene nella consultazione prima della definizione di un programma, nel Comitato di Sorveglianza, nell'approvazione dei criteri di selezione delle diverse misure, nella scelta dei valutatori del programma. La Commissione, nel tempo, ha modificato il proprio ruolo nel partenariato: all'inizio disponeva del potere di voto nei Comitati di Sorveglianza, ora ha un ruolo soltanto consultivo. Nella terza parte di questo rapporto vedremo come funziona la *partnership* in alcuni SM.

La *partnership* istituzionale tra la Commissione e gli SM è caratterizzata in generale da buoni rapporti, paritari, formali ed informali<sup>5</sup>, ed è diventata la principale sfera pubblica in cui si

---

<sup>5</sup> Si vedano in proposito gli studi di caso ed i rapporti di sintesi fatti recentemente dal "Gruppo di Lavoro

---

realizzano tutti gli scambi di informazione e negoziazione tra la Commissione e gli SM durante l'attuazione dei programmi. Tuttavia vi sono dei momenti in cui i rapporti tra i partner diventano gerarchici: l'approvazione dei programmi e delle sue modifiche è uno di questi, le osservazioni sui rapporti annuali è un altro, la decisione di approvare le rendicontazioni prima di rimborsare lo SM un'altra ancora. Mentre la partnership formale si è andata allargando a molteplici attori istituzionali e non governativi, ma svuotandosi di capacità decisionale (i membri dei Comitati sono consultati ma non votano), dall'altra la Commissione mantiene, nella partnership istituzionale in cui partecipa soltanto lei e l'autorità di gestione, un potere sostanziale di approvazione formale sulle decisioni dello SM, ciò che è comprensibile dato che soltanto gli attori istituzionali pubblici possono intervenire nelle decisioni di spesa pubblica, e ne sono responsabili.

La controparte istituzionale della Commissione è sempre, secondo le regole formali, lo SM. Tuttavia, laddove le competenze sono decentrate, e l'autorità di gestione è la regione, allora la partnership include necessariamente oltre lo SM anche l'autorità competente a livello regionale. Nei rapporti informali nel corso dell'attuazione dei programmi, tuttavia, gli scambi diretti tra Commissione e autorità competente a livello regionale sono frequenti. Si determina così una dinamica più complessa tra i tre partner. A suo tempo (fine anni '80) la Commissione ha spinto per il decentramento delle competenze ed anche per lo sviluppo locale, proprio perché ciò le consentiva di creare un sistema più articolato d'attori istituzionali, che agivano riequilibrandosi a vicenda. Infatti non sempre l'autorità di gestione regionale concorda con la posizione assunta dallo SM a cui appartiene, cercando sostegno alle sue posizioni nella Commissione. In altre occasioni succede il contrario: lo SM cerca di allearsi con la Commissione per fare pressione su una regione o sulle sue regioni in generale affinché adottino una decisione piuttosto che un'altra. L'introduzione dell'approccio strategico a livello nazionale, nei programmi del FEASR, è un buon indicatore della variazione nella posizione della Commissione nei confronti del decentramento ed ha modificato gli equilibri all'interno della partnership, indipendentemente dei risultati effettivi di quest'approccio sulle politiche per lo sviluppo rurale.

I principi della *programmazione pluriennale* e del *monitoraggio e valutazione* sono anch'essi molto rilevanti per quanto riguarda il "nodo" UE-SM. Nel tempo i cicli di programmazione si sono allungati, passando da tre anni a sette anni, con la giustificazione di dare continuità e organicità sufficiente agli interventi ed anche, più prosaicamente, perché la macchina burocratica che si mette in moto ad ogni ciclo è diventata talmente complessa, costosa ed articolata in "fasi" che richiede tempi lunghi per l'attuazione. Le politiche per le zone rurali, inoltre, come indicato più sopra, sono spezzettate in quattro programmi diversi, uno per ogni fondo, con regole formali di programmazione specifiche e con regole che non favoriscono il coordinamento di fondi, ma al contrario la loro distinzione ("demarcazione" nel gergo comunitario). I programmi di sviluppo regionale e di coesione (FESR e FC) sono formalmente integrati con gli interventi del Fondo Sociale Europeo, ma si tratta più di un "cappello"

---

*Tematico 4" sui "Delivery systems" degli SM, all'interno della Rete Europea di Sviluppo Rurale, in corso di terminazione e diffusione.*

---

generale, articolato in programmi operativi distinti per fondo. I Piani per la pesca sono elaborati separatamente da tutti gli altri. I programmi approvati hanno un valore legale. Non vi è tuttavia modo di sapere sulla base dei programmi quali saranno gli interventi dei diversi fondi per le zone rurali, come già menzionato, questa destinazione può soltanto essere ricostruita ex post sulla base di un'analisi dettagliata della spesa, ed anche allora in maniera approssimativa perché non tutta la spesa è distribuibile per tipo di localizzazione. Il livello territoriale in cui si svolge la programmazione è variabile per tipo di fondo e secondo le competenze accentrate o decentrate all'interno degli SM.

Il principio di *monitoraggio e valutazione dei programmi* è valido per tutte le politiche di spesa dell'UE ed è obbligatorio per gli SM. Per evitare che gli SM considerassero la valutazione un'ingerenza inammissibile della Commissione nello svolgimento della loro funzione di attuazione dei programmi, i valutatori sono scelti dagli SM e devono garantire la propria indipendenza. Le valutazioni nazionali o regionali sono poi "sintetizzate" a livello comunitario. Dato che quest'ultimo esercizio risulta molto difficile per i metodi diversi dei valutatori, la diversità degli strumenti utilizzati e l'eterogeneità degli indicatori, la Commissione è andata aumentando nel tempo le sue richieste in materia di indicatori, concentrandosi su quelli comuni, che le consentirebbero di confrontare le performance degli SM tra di loro. La pratica del monitoraggio e la valutazione è stata molto importante nelle politiche di spesa, ed è senz'altro merito della Commissione l'averla introdotta, dato che pochissimi SM seguivano questa pratica in modo sistematico ed ora è parte di un sapere comune che si è andato accumulando nel tempo, aggiustando progressivamente la metodologia. D'altra parte è però chiaro che le metodologie individuante non sono ancora del tutto soddisfacenti, sia nella capacità di stima degli indicatori, sia in quello che effettivamente misurano. Inoltre si ripete un problema abbastanza serio di non coincidenza dei tempi burocratici della programmazione pluriennale da un lato, con quelli dei tre tipi di valutazione richiesti agli SM –ex-ante, intermedia ed ex-post-. I programmi si chiudono due o anche più anni dopo la loro scadenza, e le valutazioni ex post, che dovrebbero informare il ciclo di programmazione successivo, non sono mai disponibili non solo quando la Commissione prepara le proprie proposte di regolamenti, ma neanche quando gli SM disegnano i propri programmi. Si finisce ad utilizzare le valutazioni intermedie, fatte a metà periodo, che hanno il difetto di non riflettere adeguatamente il programma, data l'abitudine diffusa di utilizzare i primi anni di un ciclo programmatorio per spese pregresse già impegnate nel ciclo precedente. Questa sfasatura burocratica riduce l'utilità delle valutazioni come "feedback" dei programmi ed indebolisce il supporto informativo fornito da questa importante fonte, che potrebbe essere utilizzato dalla Commissione per correggere ed aggiustare ciò che non funziona bene nelle regole formali dei regolamenti che propone.

Le funzioni di controllo possono essere svolte da diversi soggetti istituzionali: da funzionari anti-frode della Commissione per ognuno dei fondi strutturali, dalla Corte dei Conti Europea, che può realizzare controlli sull'operato delle istituzioni europee, da strutture di revisione degli SM, dagli Enti Pagatori, da tecnici che verificano la rispondenza degli investimenti o degli interventi svolti dai beneficiari in relazione con le regole stabilite. I controlli sono dunque molteplici, sia da parte della Commissione, che dalla parte degli SM, lungo tutto il periodo di attuazione e svolti da entità diverse, che usano criteri di valutazione non sempre omogenei. Questa situazione è stata oggetto di critiche da parte dei beneficiari che richiedono una'unificazione del sistema di controlli ed una semplificazione delle procedure. Il problema in questo caso è che ogni soggetto istituzionale che interviene, vuole un "suo" controllo, ed in un sistema di governance multi-livello i soggetti sono tanti, come abbiamo visto e si creano sovrapposizioni che viste singolarmente sono giustificate ma che viste in forma aggregata

---

appaiono scoordinate ed eccessive.

## 2.2. Le motivazioni delle politiche: evoluzione ed influenza sulla governance

I principi che regolano le politiche condivise, che includono tutte le diverse componenti delle politiche per le zone rurali, sono stati stabiliti alla fine degli anni '80, quando i Fondi Strutturali cominciarono ad aumentare in modo significativo. Da allora il modo di intendere questi principi si è andato modificando, sia perché le posizioni della UE e degli SM sono cambiate, sia perché il contesto generale nel quale queste politiche di spesa trovavano una loro logica sono mutate.

Alcune di queste modifiche sono state preannunciate più sopra. Le riprendiamo per osservarle nel loro insieme e valutarle all'interno del nodo UE-SM. Il principio di addizionalità che inquadra il co-finanziamento degli interventi ha subito forti pressioni dalla nuova realtà finanziaria determinatasi con la crisi economica del 2008. Molti SM hanno utilizzato in passato i fondi europei, inclusi quelli per le zone rurali, in modo aggiuntivo e distinto da quelli nazionali. Disponibilità di bilancio più generose di quelle attuali consentivano di finanziare politiche nazionali tradizionali con fondi propri ed anche di co-finanziare quelle europee, più difficili da attuarsi perché relativamente più regolate e condizionate da mille lacci e laccioli che non c'erano negli interventi nazionali, considerati dalla UE come aiuti di stato da sottomettere ad approvazione, cosa che avviene senza grandi difficoltà. Questa situazione di prendere tutto ciò che era disponibile come offerta di politiche sia nazionale che europea si è andata progressivamente asciugando negli anni, man mano che negli anni 2000 gli SM hanno dovuto fare i conti con bilanci sempre più ridotti, accelerando dopo il 2008. A questo punto per la maggioranza degli SM la situazione precedente si è capovolta: se uno SM disponeva di fondi nazionali ridotti, doveva iniziare ad eliminare gli interventi non co-finanziati, in questo modo assicurando che i fondi rimasti bastassero giusto giusto a co-finanziare i fondi europei per interventi programmati secondo le regole comunitarie. In questo modo si assicuravano il co-finanziamento comunitario, massimizzando i fondi disponibili, ma in cambio dovevano accettare i lacci e laccioli delle regole comunitarie, rinunciando alle misure nazionali, oppure tentando di riformularle come interventi inseribili in qualcuno dei tanti "pezzi" delle politiche per le zone rurali. La crisi economica ha trasformato le politiche europee in indispensabili ed ha aumentato la loro piena utilizzazione da parte degli SM, a scapito degli interventi nazionali tradizionali consolidati. La percezione diffusa che "la burocrazia è aumentata" è in parte dovuta al maggior peso relativo della spesa co-finanziata rispetto a quella esclusivamente nazionale. E' mia opinione che la Commissione non si è molto accorta di questo cambiamento significativo, che rende molto più importante rispondere alla domanda di semplificazione e di non andar troppo per il sottile con il principio di addizionalità. Infatti molte delle "forzature" nei programmi (si veda nel capitolo successivo il caso della Danimarca) derivano dalla necessità di far rientrare misure tradizionalmente finanziate senza problemi con fondi nazionali nel menu di misure e sottomisure del Piano di Sviluppo Rurale co-finanziato dal FEASR. L'addizionalità in questo caso è impossibile da verificare e comunque non credo che la Commissione abbia interesse ad insistere su questo nella situazione di crisi attuale, destinata probabilmente ad aggravarsi, perché il problema che aveva dato origine a questo principio – incoerenza tra politiche comunitarie e nazionali, dispersione dei finanziamenti per obiettivi non sempre condivisi- di fatto ha perso significato e consistenza.

In compenso la discussione sulla sussidiarietà ha perso la rilevanza che ha avuto negli anni '90,

---

non solo perché la crisi economica ha modificato anche la propensione degli SM a decentrare e delegare compiti a livelli territoriali sempre più ristretti, ma anche perché la Commissione ha modificato il suo atteggiamento favorevole al decentramento delle competenze ed ha ora interesse ad un loro ri-accentramento a livello nazionale. Le motivazioni di questo cambiamento sono dovute, in primo luogo al fatto che l'UE si è data una strategia europea complessiva (la strategia di Lisbona prima ed Europa 2020 adesso) che non riesce a far seguire se gli SM non coordinano in modo efficace le autonomie regionali. In secondo luogo perché il contesto è cambiato profondamente con i problemi che la crisi economica ed ambientale attuale ha messo in evidenza. Le politiche di spesa oggi – dal punto di vista della UE- devono essere orientate ad affrontare nuove sfide che riguardano tutta l'Europa e non più soltanto le zone od i paesi in ritardo di sviluppo. Queste non seguono più soltanto un obiettivo di redistribuzione tra SM più ricchi e SM e regioni più povere come alla fine degli anni '80, ma devono convivere con altri obiettivi più orizzontali di ristrutturazione e sostenibilità, che riguardano tutti gli SM e modificano in modo sostanziale non solo le modalità assunte dal nodo UE-SM nel passato di pesi e contro-pesi all'interno della partnership, ma modificano anche il contesto nel quale operano le diverse componenti delle politiche per le zone rurali. I costi amministrativi legati al decentramento, sommati alla complessità delle regole, rafforza la domanda di semplificazione, ri-accentramento e riduzione della spesa pubblica ed indebolisce le tendenze precedenti a moltiplicare gli attori istituzionali e le partnership al fine di meglio rispondere ai bisogni diversificati dei mondi rurali e degli attori globali.

Meno strettamente legati ai principi che regolano le politiche condivise, vi sono altri cambiamenti nel contesto generale che hanno avuto un'influenza sulle politiche per le zone rurali: la revisione del bilancio comunitario, che doveva essere completata nel 2009, sta affrontando per prima volta una revisione di tutti i capitoli di spesa, con particolare attenzione ai fondi non più obbligatori della PAC e delle politiche redistributive regionali. Nella misura in cui il secondo pilastro della PAC per lo sviluppo rurale è "ostaggio" delle riforme del primo pilastro, vi sarà una forte spinta a ri-settorializzare il secondo pilastro, che può essere contenuta se gli attori istituzionali e non governativi sostengono la sua doppia funzione territoriale e settoriale, e se si introducono forme di coordinamento tra i diversi pezzi delle politiche per le zone rurali più efficaci e stringenti. L'introduzione di strategie europee generali obbligano le politiche rurali ad orientarsi verso le priorità comuni, più che a rispondere ai bisogni locali o specificamente nazionali, modificando così parzialmente gli ampi margini di manovra finora disponibili per disegnare le proprie strategie.

I cambiamenti nel contesto generale hanno dunque influito in modo abbastanza significativo sulle modalità che hanno caratterizzato in passato i rapporti tra UE e SM e sulle loro strategie di governance.

### **2.3. La formulazione delle politiche: ruolo delle diverse istituzioni europee**

Il modo in cui l'UE ha interpretato le sue competenze in materia di sviluppo rurale sono coerenti con le procedure formali stabilite nei trattati e la divisione dei compiti tra le tre principali istituzioni che governano l'Unione: La Commissione, Il Consiglio ed il Parlamento. Alcune di queste procedure sono importanti perché aiutano a capire come si elabora e si approva il quadro normativo che definisce i vincoli formali che regolano i rapporti tra l'UE e gli Stati Membri in materia di sviluppo rurale.

---

La Commissione Europea ha quattro funzioni principali:

- proporre legislazione al Parlamento ed al Consiglio,
- gestire ed attuare le politiche europee ed il bilancio,
- applicare la legislazione Europea (con la Corte di Giustizia),
- rappresentare l’Unione Europea nelle sedi internazionali, ad esempio concludendo accordi.

La proposta di legislazione da parte della Commissione, spesso definita come *diritto d’iniziativa*, è quella che gli attribuisce la responsabilità di preparare i regolamenti che, una volta approvati dal Collegio dei Commissari, sono sottoposti al Consiglio dei Ministri da un lato, dove i governi degli Stati Membri sono rappresentati, ed al Parlamento dall’altro, dove i cittadini degli SM sono rappresentati. Il diritto d’iniziativa da parte della Commissione è motivato dal fatto che questa è considerata l’unica istituzione europea che ha per compito difendere gli interessi generali dell’Unione e dei suoi cittadini, potenzialmente non coincidenti con i singoli interessi di uno SM o di un particolare gruppo d’interesse. Il diritto d’iniziativa non è stato sostanzialmente modificato dal Trattato di Lisbona<sup>6</sup> approvato nel 2009.

Prima di fare proposte, la Commissione deve essere consapevole delle nuove situazioni e dei problemi che si vanno creando a livello europeo e decidere qual è il miglior strumento per affrontarli. Per fare questo, essa è in contatto costante con i diversi gruppi d’interesse, governi e parlamenti, ricevendo la consulenza del Comitato Economico e Sociale e del Comitato delle Regioni. Se la Commissione ravvisa che un problema non può essere affrontato efficacemente a livello nazionale, regionale o locale in base al principio di sussidiarietà e conclude che è necessario un nuovo strumento normativo, allora prepara una bozza di proposta che possa affrontare efficacemente la questione e soddisfi il maggior numero di interessi. Per fare questo la Commissione può consultare esperti direttamente o attraverso comitati e gruppi già esistenti, con un’ampia libertà di scelta degli strumenti a supporto ritenuti utili. La Commissione spesso prepara le sue proposte normative con una “Comunicazione” in cui spiega il problema da affrontare e le diverse opzioni possibili, con un “Libro Bianco” o con un “Libro Verde”, per esplorare le reazioni degli SM, con una consultazione preliminare degli attori istituzionali e non.

In pratica, è mia opinione che il potere d’iniziativa europea attribuito alla Commissione finisce per isolarla e limitarla, rafforzando un approccio tecnocratico e auto-referenziale, volutamente separato dal mondo della politica, ma spesso anche dalla realtà quotidiana dei cittadini, originando accuse di deficit democratico. Le fonti d’informazione che utilizza le permettono di conoscere soltanto parzialmente i bisogni degli europei, attraverso consultazioni via Internet, sondaggi di opinione, le ricerche che commissiona, i pareri di esperti e gruppi di interesse. Sebbene sia logicamente corretto ritenere che nessun altro soggetto istituzionale a livello europeo possa ben rappresentare gli interessi generali degli europei, ciò non significa che il meccanismo predisposto -attribuire il potere d’iniziativa alla Commissione per dargli voce- sia di per sé sufficiente a garantirne la rappresentanza. Nell’ultimo decennio, tanto il Parlamento come il Consiglio hanno suggerito alla Commissione di prendere iniziative in qualche campo

---

<sup>6</sup> Il Trattato di Lisbona aggiunge al diritto d’iniziativa della Commissione anche quello dei cittadini, che possono presentare una proposta legislativa se questa è appoggiata dalle firme di un milione di cittadini europei.

---

considerato prioritario. La Commissione non ama questa procedura e nella discussione che ha preceduto la proposta –poi fallita- di trattato Costituzionale, ed in quella che è poi passata con il trattato di Lisbona ha difeso a spada tratta questa prerogativa, che appare senz'altro da conservare ma riconsiderando ed ampliando le fonti e le procedure che stimolano la Commissione a prendere iniziative.

Le novità introdotte dal Trattato di Lisbona sono state sostanziali per quanto riguarda la PAC: fino al 2009 la spesa per l'agricoltura era obbligatoria, il voto nel Consiglio in questo campo avveniva per unanimità –dando ad ogni paese il potere di veto-, ed il voto in Parlamento esprimeva soltanto un parere non vincolante. Dopo l'approvazione definitiva del Trattato di Lisbona, la spesa per l'agricoltura non è più obbligatoria, il voto nel Consiglio è a maggioranza qualificata –solo una coalizione di paesi che superi questa soglia può opporsi all'approvazione di una legge-, ed il Parlamento ha acquisito il potere di co-decisione in materia di politica agricola, assieme al Consiglio, ed in caso di disaccordo una procedura di conciliazione fra le due istituzioni deve risolvere le questioni controverse attraverso un compromesso. Il Trattato di Lisbona ha dunque tolto formalmente alla politica agricola comune quella peculiarità di "governance" che per tutto il dopoguerra ha mantenuto la PAC nello "status quo", evitando o rendendo difficili riforme radicali.

D'altra parte va anche detto che l'attuale quadro normativo 2007-2013 che regola il secondo pilastro della PAC è stato definito nel 2005-2006, quando vigevano ancora le vecchie regole del Trattato di Roma (1957) così come sono state modificate dai trattati successivi. Sarà dunque soltanto nel prossimo periodo di programmazione (2014-2020) che si potrà valutare l'impatto che le nuove regole stabilite dal Trattato di Lisbona avranno sulla governance dello sviluppo rurale. Ai fini di questo rapporto, si considerano quindi le regole che hanno governato l'elaborazione del quadro normativo comunitario prima dei cambiamenti introdotti dall'ultimo trattato per quanto riguarda l'attuazione dei programmi mentre si descrivono le procedure oggi in corso per la formulazione delle proposte legislative per il post 2013.

Per quanto riguarda gli altri fondi strutturali, il trattato di Lisbona gli dà una nuova legittimità inquadrandoli nell'obiettivo della coesione territoriale, concetto più ampio che sostituisce quello delle disparità o squilibri nello sviluppo. La differenza consiste nel riconoscere la diversità dei territori, le loro specificità, che possono rappresentare un fattore positivo nella ricerca della competitività, e ciò è particolarmente utile per impostare le politiche di sviluppo rurale con logiche appropriate alle loro caratteristiche (bassa densità demografica, presenza diffusa dell'uso agricolo del territorio, importanza del paesaggio naturale, ecc.). I fondi strutturali avevano già incorporato questo cambiamento nel quadro normativo approvato per il 2007-2013, estendendo a tutto il territorio comunitario, la possibilità di intervenire. Si distinguono tre nuovi obiettivi territoriali, da un lato le zone dove si ricerca la convergenza (ex obiettivo 1), in ritardo sullo sviluppo in termini economici, sociali ed ambientali, e da delimitare nella loro localizzazione sulla base di indicatori statistici; dall'altro le zone dove si ricerca la competitività e l'occupazione regionale estesa a tutti i territori non coperti dall'obiettivo di convergenza; in terzo luogo i territori che hanno per obiettivo cooperare tra di loro. I programmi nel caso delle politiche regionali riguardano sia i fondi del FESR, quelli del FSE nonché quelli di coesione.

Nel caso del Fondo per la Pesca, che opera separatamente ed in modo analogo al FEASR, è stata introdotta la dimensione territoriale nel quadro normativo che lo regola, giustificandola con un obiettivo di coesione territoriale, che, nel caso del settore della pesca si riferisce ad interventi per le comunità di pescatori che devono riconvertire le proprie attività nel territorio circostante. Tali territori non necessariamente sono rurali, dato che vi sono numerose

---

comunità con attività di pesca in centri urbani. Il metodo adottato per l'attuazione di questo tipo d'intervento è l'approccio Leader, "inventato" all'inizio degli anni '80 per le comunità locali rurali, a livello sub-regionale, basato su partenariati di attori istituzionali e non. Sia il FEASR che il Fondo per la Pesca distinguono i territori in cui intervengono con gli stessi criteri degli altri Fondi Strutturali, in zone di convergenza e zone di competitività, definite con gli stessi criteri e con intensità di aiuto differenziate.

La governance stabilita dalla Commissione per lo sviluppo locale è diversa da quella che caratterizza i programmi dei fondi strutturali: qui la partnership che prende le decisioni è mista pubblica e privata, la definizione dell'ambito di intervento è flessibile e modificabile (non amministrativa), il territorio su cui interviene può sovrapporsi con altre giurisdizioni. Si potrebbe sostenere, con argomenti validi, che il successo delle iniziative comunitarie per lo sviluppo locale (tra cui Leader), sono state efficienti ed efficaci proprio perché hanno adottato forme di governance diverse.

#### *Le regole formali del processo decisionale nell'UE*

Il processo decisionale per definire il contenuto e la governance delle diverse politiche per le zone rurali all'interno delle istituzioni europee è stato codificato nel corso del tempo, anche se, come si vedrà, ci sono spazi di manovra e libertà per decidere di volta in volta il percorso specifico che verrà seguito. *Gli aspetti codificati sono simili per i quattro fondi* che possono predisporre interventi per le zone rurali. Tuttavia per quanto riguarda gli aspetti non codificati, vi sono diversità anche sostanziali nelle procedure seguite tra i diversi fondi strutturali. Si descrivono in primo luogo le regole formali che tutte le proposte devono seguire.

La preparazione di una proposta di regolamento ha come punto di partenza l'esperienza passata e ciò che ha funzionato bene e meno bene, le valutazioni dei programmi, gli studi commissionati *ad hoc* su tematiche dove si vuole innovare o modificare l'esistente, i dati statistici che descrivono la situazione e le tendenze, diagnosi o scenari di previsione riguardanti il futuro. Il lavoro è svolto da uno o più gruppi di lavoro (task-force), all'interno della DG competente, formata da funzionari della stessa DG, che identificano gli argomenti da trattare, attribuiscono compiti ai diversi componenti, organizzano sotto-gruppi, si riuniscono regolarmente in base ad un calendario predefinito e lavorano preparando delle "fiches" tematiche, sottoposte a continue revisioni da parte della gerarchia man mano che si procede nel lavoro. Nella fase iniziale la task-force fa una diagnosi dei problemi (una fiche per tema individuato) ed identifica le opzioni alternative possibili, di solito consistenti in una opzione neutra, una poco ambiziosa ed una più ambiziosa. I materiali prodotti da questa task-force sono mantenuti confidenziali ed hanno diffusione molto ristretta.

Il Commissario ed il Direttore Generale forniscono alla task-force indicazioni e orientamenti sul tipo di modifiche o aspetti innovativi che vorrebbe introdurre, viene informato regolarmente del progresso ed il suo gabinetto segue da vicino l'evoluzione delle fiches tematiche. Non sempre la task-force utilizza un gruppo di esperti esterni, accademici o funzionari pubblici. Ad esempio in passato, nel caso del secondo pilastro della PAC, per la preparazione dell'attuale quadro normativo è stata costituita una task-force interna, che si è divisa il lavoro in gruppi: una parte ha consultato i desk-officers per avere un quadro di cosa non funzionava nel periodo precedente, una parte ha raccolto studi e documenti che offrivano "consigli" sul futuro della politica rurale (la DG Agri ne ha commissionato parecchi su alcune idee forti, come quella della definizione di zone rurali), una parte ha consultato gli "stakeholders" (organizzazioni professionali, industria agro-alimentare). L'organizzazione della conferenza di Salzburg sullo sviluppo rurale, nel 2003, è servita ad "testare" alcune idee. Un'altra task-force si è occupata

---

della preparazione del quadro comune di valutazione e monitoraggio, che ha lavorato in forma parallela a quella che preparava i regolamenti.

In parallelo alla task-force, viene costituito un altro gruppo che si occupa della valutazione d'impatto della proposta (impact assessment). Questo gruppo ha un capofila nella DG che prepara la proposta, ma include rappresentanti delle altre DG. I compiti di questo gruppo sono di:

- analizzare i problemi della politica in questione, identificare i fattori di cambiamento e valutarne le conseguenze;
- specificare gli obiettivi della revisione della politica che si vuole fare e la sua consistenza con le priorità strategiche della Commissione, vincoli esistenti e impegni già presi;
- identificare le opzioni alternative per raggiungere gli obiettivi specificati e affrontare i problemi individuati;
- valutare l'impatto delle diverse opzioni;
- confrontare i meriti di ciascuna opzione.

La valutazione dell'impatto deve esplicitamente considerare gli aspetti economici, sociali ed ambientali delle opzioni proposte, e deve essere svolta in modo aperto, inclusivo e trasparente nei confronti dei portatori di interesse (stakeholders). Queste regole formali sono state definite negli ultimi 10 anni per controllare lo svolgimento corretto della formulazione di una proposta legislativa. Diversamente dalle procedure seguite dalla task-force che prepara la proposta, il gruppo che si occupa della valutazione d'impatto opera in modo trasparente, è controllato da un Comitato (Impact Assessment Board), con sede nel Segretariato Generale della Commissione e che esprime opinioni vincolanti sulla proposta, assicura che la cooperazione tra i diversi servizi sia genuina e che gli attori non istituzionali siano stati sentiti. Inoltre verifica la coerenza tra le tendenze osservate ed i problemi identificati, e tra gli obiettivi e le opzioni valutate, l'utilizzazione delle indicazioni date dalle valutazioni, quantificando dove possibile i problemi identificati, e stabilendo le informazioni statistiche di base.

Per svolgere il suo compito il gruppo per la valutazione d'impatto può svolgere consultazioni, verificare dati, stabilire gruppi di lavoro sui diversi strumenti di intervento, creare gruppi tematici, discutere le questioni che ritiene necessarie nei Comitati Consultivi. Ad esempio, per svolgere l'analisi d'impatto sulla PAC post 2013 il gruppo inter-servizi è stato istituito in aprile del 2010, poco dopo la task-force interna che doveva preparare la proposta. Fino ad oggi si è riunito 11 volte e deve sottoporre la sua valutazione al Comitato a giugno, incorporare eventuali revisioni, e concludere i lavori entro settembre del 2011. Ad eccezione delle consultazioni, il lavoro è svolto all'interno della Commissione. Mentre nella formulazione delle proposte per i regolamenti del 2007-2013 si lavorò prima sul primo pilastro e poi sul secondo pilastro della PAC (sviluppo rurale), attualmente vi è un'unica task-force che si occupa dei due pilastri dopo il 2013, sebbene delle riforme del secondo pilastro si occupa un sottogruppo specifico. Il lavoro contemporaneo sui due pilastri è una novità di rilievo ed indica un'impostazione diversa delle politiche di sviluppo rurale, dove è diventato un aspetto centrale la natura delle interrelazioni e delle funzioni specifiche attribuite ad ognuno di essi. Nella formulazione del quadro normativo 2007-2013 l'analisi d'impatto non ha seguito le procedure appena descritte: essa è stata svolta quando la proposta di regolamento era già quasi pronta, si utilizzarono alcuni studi commissionati, ma non esisteva il vincolo del Comitato di

---

Valutazione d'Impatto, all'interno del Segretariato Generale, con poteri estesi di controllo e verifica delle opzioni alternative.

I percorsi da un lato della formulazione della proposta e dall'altro della valutazione d'impatto procedono in parallelo, con interazioni per scambi d'informazione tra i due gruppi di lavoro. Quando il lavoro dei due gruppi è completo e approvato dalla DG e dal Commissario, nonché dal Segretariato Generale, la proposta legislativa e la valutazione d'impatto vanno assieme in una formale "consultazione inter-servizi". Questa è destinata a tutte o ad una parte delle Direzioni Generali (secondo l'interesse che ogni DG ha nell'argomento trattato nella proposta). Le DG consultate possono approvare senza modifiche, suggerire modifiche non vincolanti o vincolanti, a cui la DG che ha lanciato la consultazione deve dare risposta ammettendo o concordando compromessi, che possono modificare il testo proposto. A questo punto la proposta va al Collegio dei Commissari che la discute, può chiedere modifiche, e la approva (o rigetta). Da questo momento è la Commissione collegialmente che si fa portatrice della proposta, trasmettendola ufficialmente al Consiglio ed al Parlamento, contemporaneamente.

Il Consiglio Europeo ha capacità legislativa in co-decisione con il Parlamento. E' organizzato in diverse formazioni (10) che raggruppano tutte le politiche nelle quali interviene l'UE. La gestione dell'agricoltura, secondo pilastro incluso, e della pesca è responsabilità della formazione Agricoltura e Pesca, mentre la gestione della politica regionale, di coesione e sociale è responsabilità della formazione Affari Generali ed in particolare del "gruppo azioni strutturali" per le questioni "tecniche". Nelle riunioni delle formazioni del Consiglio intervengono i ministri nazionali competenti nella materia trattata ed il Commissario proponente. Quando riceve una proposta, la formazione competente la attribuisce ad uno dei gruppi di lavoro (working groups) o comitati, composti da delegati degli SM e da uno o più rappresentanti della DG proponente. Il gruppo di lavoro incaricato di esaminare una proposta di regolamento è presieduto dal rappresentante dello SM che detiene la presidenza del Consiglio in quel momento. Il gruppo di lavoro discute articolo per articolo, in modo dettagliato, la proposta di regolamento, raccogliendo le posizioni dei diversi SM e proponendo modifiche man mano che procede nell'analisi. Il lavoro svolto dal gruppo di lavoro è considerato di tipo tecnico, ma in realtà le osservazioni tecniche (ad esempio come si definiscono le zone svantaggiate non di montagna) hanno dietro di sé le posizioni politiche degli SM. Il ruolo del Consiglio è stato fino ad oggi di grandissimo peso. E' qui che gli SM fanno valere le proprie ragioni e contestano alla Commissione ciò che non è accettabile nella proposta. Il testo finale di un regolamento è stato finora deciso in gran parte dal Consiglio. Naturalmente non tutti gli SM hanno le stesse modifiche da proporre, e si formano coalizioni di SM per fare passare modifiche.

La discussione nel Parlamento avviene all'interno del Comitato per l'agricoltura, formato da parlamentari di diversi partiti ed un relatore responsabile. Il Comitato analizza la proposta, può consultare diversi esperti e portatori di interesse, e propone emendamenti dettagliati, articolo per articolo, spiegando le motivazioni delle modifiche. Una volta completata l'analisi, il testo con le modifiche passa all'assemblea plenaria dei parlamentari che approva o respinge le modifiche proposte. Alle sessioni plenarie in genere è presente il Commissario competente. Il testo con le modifiche approvate torna in Commissione e questa deve argomentare pro o contra ogni modifica proposta. Nella formazione dell'attuale quadro normativo (2007-2013) la maggior parte degli emendamenti introdotti dal Parlamento sono stati di tipo "conservatore" vale a dire, di modifica di tutto ciò che si discostava dallo status quo.

Le organizzazioni professionali nel caso della PAC ed altri gruppi di interesse (centri urbani, infrastrutture) agiscono in questo caso come una lobby piuttosto efficace e con molto peso in

---

Parlamento, non controbilanciata da nessun'altra lobby che difenda gli interessi dello sviluppo rurale o ambientale in senso ampio. In passato, quando il Parlamento non aveva potere di co-decisione, più del 90% degli emendamenti presentati alle proposte della Commissione non erano accettati. Dato che la discussione al Consiglio procede in forma parallela a quella nel Parlamento, se c'è una modifica già concordata dal gruppo di lavoro del Consiglio, e c'è un emendamento simile da parte del Parlamento, questo è accettato dalla Commissione perché si sa già che quella modifica è passata.

I nuovi poteri in materia di co-decisione del Parlamento approvati dal Trattato di Lisbona, cambieranno probabilmente questo ruolo puramente consultivo del Parlamento nell'approvazione della prossima proposta di regolamenti post 2013. Infatti il Parlamento ha commissionato studi, realizzato audizioni e preparato proposte di riforma autonome, in vista dei maggiori poteri che ora detiene. In caso di contrasto tra gli emendamenti del Parlamento e quelli del Consiglio, nelle proposte attualmente in fase di elaborazione, situazione del tutto nuova in particolare per il secondo pilastro della PAC più che per gli altri fondi strutturali, interviene una procedura di conciliazione tra le due istituzioni, che sono obbligate a trovare un compromesso di accordo. In pratica tuttavia resta da dimostrare che un tale disaccordo si verifichi, dato che gli SM al Consiglio ed i gruppi di interesse attraverso il Parlamento hanno avuto in passato posizioni sostanzialmente simili sulle politiche di sviluppo rurale, coincidendo nel loro ruolo residuale rispetto alle politiche di settore, si tratti dell'agricoltura, della pesca, delle politiche regionali o sociali.

## **2.4. Il processo decisionale**

L'Unione Europea, e soprattutto la Commissione, hanno un approccio tecnocratico nei confronti delle politiche e dunque tendono a creare procedure codificate su tutti gli aspetti in cui può essere contestato un meccanismo decisionale da parte degli SM o di interessi organizzati. Le regole informali esistono e sono necessarie per dare spazi di discrezionalità, ma spesso quando le regole informali sono efficaci, esse vengono trasformate in procedure formali codificate. Questo è quanto è successo con la valutazione d'impatto descritta più sopra, ad esempio.

Nel corso della formulazione delle proposte da parte della Commissione appena descritte, sia i gruppi d'interesse principali, pubblici e privati che beneficiano dei quattro fondi con interventi per lo sviluppo rurale (le diverse organizzazioni professionali di agricoltori, ambientalisti, grandi città, regioni, organizzazioni di pescatori, gruppi Leader, centri di formazione, ecc.) partecipano alle consultazioni, organizzano dibattiti, preparano posizioni ufficiali, chiedono di essere ricevuti per avere informazioni di cosa bolle in pentola ed esprimere la propria posizione. In questo modo, anche se la task-force non fa sapere nulla di ciò che prepara, riceve comunque informazioni e suggerimenti da parte dei portatori di interesse, soprattutto quelli organizzati e con uffici di rappresentanza a Bruxelles.

In altre parole, vi sono attori istituzionali e non, che intervengono nella fase di formulazione delle proposte, molto prima che queste raggiungano il Parlamento ed il Consiglio. Si è spesso affermato che non ci sono portatori d'interesse organizzati che cerchino di influire nel processo di formulazione delle politiche rurali. Ciò è senz'altro vero in termini relativi, in relazione al potere di rappresentanza di altri gruppi di interesse ben più forti. Le associazioni di gruppi Leader hanno svolto un ruolo di lobby, assieme ai comuni e municipi, ben più organizzati e con una maggior capacità d'azione, così come le zone di montagna, alcune

---

associazioni d'impresе turistiche e sportive con destinazioni rurali. Le organizzazioni ambientali hanno avuto un'influenza spesso ambigua nei confronti dello sviluppo rurale territoriale, investendo più energie in un'agricoltura sostenibile (condizionalità degli aiuti) che in territori rurali sostenibili. A mio parere, il gruppo più organico, consistente e articolato, nella difesa di politiche per le zone rurali è quello degli esperti, accademici e valutatori, che attraverso le loro analisi hanno capito l'efficienza ed efficacia di queste politiche per risolvere i problemi di sostenibilità in senso lato delle zone rurali. Il loro peso politico, al momento del confronto con portatori di interesse, è molto modesto. Così come le politiche per le zone rurali sono spezzettate tra molteplici attori istituzionali e residuali all'interno delle politiche che le ospitano, così anche gli attori non istituzionali si presentano in ordine sparso e con agende non coordinate sui tavoli dove si prendono le decisioni.

Gli SM partecipano e tentano di influire anch'essi durante il processo di formulazione iniziale elaborando documenti di posizione, organizzando incontri e gruppi di lavoro a livello nazionale, presentando i risultati al Consiglio, in forma di opinioni, ed informalmente alla Commissione. Un secondo modo di tentare di influire sugli esiti dei regolamenti è quello di formare coalizioni di paesi con posizioni simili. Ora che con il Trattato di Lisbona il potere di veto di un singolo paese non esiste più, dato che sono necessarie maggioranze qualificate per respingere delle proposte, non è più sufficiente la riflessione esclusivamente nazionale perché questa rischia di venire facilmente emarginata se non trova altri SM che la condividano. Questa nuova situazione, creata dal Trattato di Lisbona, molto probabilmente porterà ad una diversa percezione del nodo EU-SM dato che renderà meno efficaci le posizioni individualiste e stimolerà la cooperazione fra SM e l'elaborazione di posizioni condivise. Anche per la Commissione ciò significherà un cambio nella logica del confronto tra l'interesse europeo e l'interesse nazionale, dato che coalizioni sufficientemente ampie potrebbero argomentare di rappresentare meglio l'interesse europeo di quanto lo faccia la Commissione, ed in più, in modo non tecnocratico.

Va anche detto che queste "battaglie" tra SM e Commissione non hanno per oggetto esplicito lo sviluppo rurale coordinato, ma al contrario, le politiche non residuali: quelle agricole, quelle per la pesca, quelle per lo sviluppo regionale economico e sociale. In questo senso i modelli mentali utilizzati dagli attori istituzionali e non istituzionali non "vedono" lo sviluppo rurale come una parte importante della loro missione. Questo è un forte handicap della governance attuale delle politiche per le zone rurali.

Un ultimo aspetto importante che riguarda le regole informali si riferisce al ruolo degli attori istituzionali al di sotto del livello nazionale, in particolare le regioni. Queste hanno un ruolo importante nell'attuazione delle politiche per le zone rurali, conoscono bene i problemi specifici di tutti gli attori dell'arena rurale e sono probabilmente in grado di rappresentare il loro punto di vista in modo più coerente ed efficace di altri attori. Tuttavia il livello regionale non interviene se non marginalmente in tutte le fasi descritte di formulazione delle politiche: le regioni sono troppe, diverse, e troppo piccole per essere consultate; agiscono attraverso lo SM che non sempre è sensibile alle loro richieste, spesso difficili da ricomporre in proposte nazionali. Esse non intervengono in tutta la fase di formulazione di una proposta di regolamento, né a livello della Commissione, né al Consiglio, né, finora al Parlamento, anche se questo potrebbe rafforzarsi molto con i nuovi poteri del Parlamento. L'unico attore che rappresenta la voce delle Regioni è il Comitato delle Regioni, che è chiamato a dare un parere consultivo ai regolamenti, e che possono essere ripresi dal Parlamento se li considera validi. Dato che i programmi di tutti e quattro i fondi sono a grande maggioranza definiti dal livello regionale, è mio parere che un maggior coinvolgimento delle regioni nella formulazione delle politiche, non solo attraverso il livello nazionale, per coordinare meglio le molteplici politiche

---

per le zone rurali potrebbe rafforzare sostanzialmente la loro importanza ed efficacia, fornendo un modello di governance e procedure più semplici.

## 2.5. La fase dell'attuazione

Oltre ai principi che orientano l'azione comunitaria nella formulazione di nuove proposte legislative, la Commissione ha anche la responsabilità di seguire l'attuazione delle politiche di spesa (*delivery*) e verificare la loro correttezza, assieme alla Corte dei Conti. Si tratta di una funzione esecutiva, che le consente di svolgere la supervisione delle politiche di sviluppo rurale e la gestione finanziaria dei fondi comunitari, fino alla conclusione dei singoli programmi.

Nei casi d'infrazione delle regole stabilite dal quadro normativo, la Commissione interviene in primo luogo sia direttamente per iscritto segnalando l'irregolarità, sia, se non ottiene soddisfazione, aprendo una procedura d'infrazione; e, se anche questa non ottiene una risposta soddisfacente dallo Stato Membro, segnala il fatto alla Corte di Giustizia che ha il potere di imporre penalità con carattere vincolante per entrambe le parti. La Commissione è dunque un attore istituzionale che combina funzioni legislative (preparazione di proposte), funzioni esecutive di supervisione (applicare e controllare) ed anche di sanzionare in caso d'inosservanza delle regole.

Il ruolo di attuazione è organizzato in modo specifico e distinto da quello per la formulazione delle politiche. I referenti degli SM sono i "desk officers", funzionari che seguono un gruppo di regioni o di paesi, in modo formale, ma anche con scambi informali con i referenti nazionali e regionali. Essi conoscono in genere la lingua dello SM di loro competenza e sono in grado di leggere tutta la documentazione in lingua originale. I "desk officers" sono organizzati in unità omogenee che si occupano di uno o più SM, a seconda della quantità di programmi di ognuno di essi. Le funzioni di questi amministratori sono ben codificate, in modo da ottenere modalità di supervisione simili tra un paese e l'altro. Ad esempio, per valutare un programma di sviluppo rurale oppure un programma operativo con i fondi regionali, i servizi elaborano uno schema di griglia (check list), che riflette tutti gli adempimenti stabiliti nei regolamenti, in modo verificare, nella lettura del programma, che è conforme alle regole stabilite.

Il quadro legislativo elaborato dalla Commissione per governare le politiche di sviluppo rurale nel periodo 2007-2013 è composto da<sup>7</sup>:

- a. un pacchetto di decisioni e regolamenti che stabiliscono le forme e modalità dell'intervento a favore delle politiche rurali (obiettivi, azioni e misure, chi fa che cosa);
- b. regole per la gestione finanziaria;
- c. regole di controllo;
- d. regole per l'allocazione dei fondi tra gli stati membri;
- e. regole sugli aiuti di stato.

---

<sup>7</sup> Le singole regole, con i relativi emendamenti si possono trovare sul sito della Commissione: [http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/leg/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/leg/index_en.htm)

---

L'insieme del quadro legislativo per questo periodo programmatori è composto da 29 tra decisioni e regolamenti e 9 emendamenti successivi: un insieme notevole e complesso, che pochi amministratori conoscono in modo completo. Non tutti i regolamenti hanno la stessa importanza e non tutti richiedono lo stesso sforzo nella loro elaborazione. All'interno delle DG ci sono unità di coordinamento che danno supporto informativo ai "desk officers", creano banche dati di riferimento, ad esempio sulle singole misure, o su risposte date a quesiti in modo da essere consistenti.

La governance europea per le aree rurali, è, come nel caso delle altre politiche di spesa dell'UE, pensata idealmente come un "quaderno d'istruzioni", con valore legale, su ciò che gli stati membri devono fare per avere in cambio i finanziamenti comunitari. Per assicurarsi che queste istruzioni sono seguite da tutti gli stati membri, la Commissione, indica anche delle regole di attuazione e definisce forme di controllo con sanzioni annesse per assicurarsi sia un bastone che una carota nell'esecuzione delle politiche rurali. Il rapporto UE-stato membro, in questo schema, è un rapporto gerarchico, sovra-ordinato, anche se ufficialmente rientra dentro di una logica di partenariato. Esso è ancorato ad un compito di definizione e supervisione delle procedure da seguire, attuate in forma esplicitamente tecnocratica, nascondendo attentamente qualsiasi tentazione di gestione politica, dato che questa non è ammessa come "driver" dai funzionari né permessa dagli stati membri.

Ciò da un lato rende peculiare la funzione di "disegno" implicita nella formulazione dei regolamenti (obiettivi dei programmi, azioni consentite) da parte delle istituzioni comunitarie, perché per definizione gli SM possono re-interpretare, articolare diversamente e perfino svuotare gli obiettivi e le misure suggerite, lasciandogli un ruolo di guscio contenitore, con un'etichetta comune che però nasconde nelle sottomisure gli interventi più diversi. Dall'altra parte spinge la funzione della Commissione verso il controllo dell'attuazione ('delivery') attraverso procedure sempre più dettagliate e specifiche. Ciò impone un gioco delle parti poco costruttivo e certamente non favorevole agli obiettivi di sviluppo delle zone rurali, perché spinge la Commissione alla costruzione di scatole relativamente vuote, per lasciare spazi di manovra rispettosi della sussidiarietà agli SM, ma pieni di procedure e controlli. Dall'altra parte spinge gli Stati Membri a riempirle con le proprie priorità e preferenze, distorcendoli e forzandoli per farli rientrare in qualche modo nei contenitori predisposti.

In realtà dopo l'approvazione dei programmi e la verifica della coerenza dei contenuti con le strategie da parte della Commissione, questa svolge il suo ruolo di supervisione dell'attuazione in modo tecnocratico, ritagliandosi un ruolo di secondo piano e di controllo sul "progresso" della spesa, rispondendo ai quesiti che gli vengono posti dagli SM, assistendo ai Comitati di Sorveglianza, accompagnando se si può dire in modo "soft" l'attuazione, ad eccezione dei pochi casi in cui l'autorità di gestione non s'infiltra in percorsi troppo discostanti dai regolamenti. A causa di questo ruolo di secondo piano in questa fase, la Commissione ha di fatto poche informazioni e riscontri dettagliati e precisi sui problemi riscontrati nella "delivery" delle politiche da parte degli SM. Infatti, le informazioni su cosa non funziona non sono di solito inserite nei rapporti annuali perché nessuno stato membro si sentirebbe a suo agio criticando le procedure stabilite nei regolamenti dalla Commissione; le valutazioni si occupano soltanto dell'attuazione dei programmi dimenticando il ruolo della governance in generale e quella di responsabilità del livello europeo in particolare. Sebbene in molte sedi si criticano le regole d'attuazione (ad esempio architettura della politica che confonde assi e obiettivi, misure ambientali inapplicabili, procedure di pagamento definite ad immagine e somiglianza delle compensazioni di superficie agli agricoltori ed inadatte per gli investimenti e le misure territoriali) non vi sono canali stabiliti per il feedback di questi problemi, che non arrivano in modo ufficiale, completo e sistematico sul tavolo della Commissione. Si tratta di una sfasatura

---

importante che rafforza il giudizio di relativo vuoto d'informazioni di ritorno (feedback) da parte degli Enti di Gestione, importanti per la formulazione del quadro normativo comunitario per la successiva tornata di programmazione.

Alcuni di questi aspetti saranno esplorati in maggior dettaglio nella seconda parte di questo rapporto, dove si analizzano le posizioni degli SM non più nel loro ruolo di co-decisoro a livello europeo nella formulazione delle proposte di regolamento ma più specificamente nelle scelte di governance che fanno nella fase di predisposizione e attuazione dei programmi e nel modo che utilizzano i margini di libertà di scelta concessi dai regolamenti comunitari nel disegno e nella delivery dei programmi.

## **2.6. La percezione del nodo UE - Stati Membri dal punto di vista europeo**

Se ci chiediamo, dopo l'analisi sin qui svolta, quale siano i principali problemi di governance delle politiche per le zone rurali a livello europeo, e quale sia la percezione del nodo UE-SM dal punto di vista delle istituzioni Europee, le questioni da porre sul tavolo di discussione sono:

- l'assenza non tanto di un'unica governance per le politiche destinate alle zone rurali, ma di forme di coordinamento efficaci tra i quattro servizi ed i quattro fondi che a livello europeo elaborano politiche per le zone rurali, per di più in modo non specifico;
- lo scarso peso dato al fattore "governance" nel valutare i risultati delle diverse politiche per lo sviluppo rurale, assente sia come feedback istituzionale rilevante, sia nelle valutazioni, sia come oggetto di studio specifico da parte dei regolatori;
- la particolare complessità e spezzettamento istituzionale delle procedure nella formulazione delle regole formali delle politiche rurali all'interno delle tre istituzioni europee che se ne occupano (Commissione, Parlamento e Consiglio);
- la fragilità di un potere d'iniziativa della Commissione, basato quasi esclusivamente su meccanismi tecnocratici, senza una base adeguata di informazioni reali provenienti dai soggetti che attuano le politiche sul territorio;
- la debolezza della rappresentanza di attori non governativi capace di esprimere gli interessi dei mondi rurali a livello europeo, di fronte al peso forte di gruppi di interesse settoriali e specifici, consolidati anche come referenti dei soggetti istituzionali che formulano i regolamenti;
- la sfasatura tra i tempi della formulazione delle proposte normative da parte della Commissione e la disponibilità dei risultati delle valutazioni;
- l'assunto implicito da parte delle Istituzioni Europee che le uniche politiche per le zone rurali sono quelle cofinanziate a livello europeo, ignorando sostanzialmente la presenza (oggi in declino) di politiche nazionali importanti e influenti sulla situazione delle zone rurali, dei meccanismi di "filtro" e complementarietà esistenti tra politiche europee e nazionali non co-finanziate.

---

## 3. La governance rurale negli Stati Membri

Questa terza parte si focalizza sull'altro soggetto del nodo di cui ci occupiamo, gli SM. Come si è visto nella prima sezione, le questioni da affrontare sono piuttosto complesse, poco studiate da un punto di vista comparativo, vista la molteplicità considerevole d'attori istituzionali e di gruppi d'interesse che intervengono, la diversità e spezzettamento dell'offerta di politiche che sono disponibili per le zone rurali attraverso politiche che le ospitano, ma che le considerano residuali rispetto agli obiettivi principali dei Fondi Strutturali, e le deboli forme di coordinamento esistenti. La scelta dei temi da affrontare in questo caso è stata più difficile e necessariamente ristretta ad alcuni aspetti comuni, legati alle ipotesi di ricerca (3.1) ed ai rapporti tra gli attori che intervengono (3.2). In sede conclusiva si fanno alcune generalizzazioni sul nodo UE-SM, tenuto conto della pluralità di visioni riscontrata (3.3). Si è inoltre scelto di concentrare l'analisi degli SM sul FEASR, perché è l'unico fondo con una governance specifica e strutturata per gli interventi nelle aree rurali. Queste limitazioni sono piuttosto rilevanti se si considera il quadro generale di questioni da affrontare disegnato nella prima parte.

### 3.1. Aspetti comuni legati alle ipotesi di ricerca

Le ipotesi di ricerca formulate nella prima parte del rapporto, si riferiscono ad aspetti comuni della governance delle politiche per le zone rurali co-finanziate dall'UE.

#### 3.1.1. *La governance attuale influisce in modo sostanziale sui risultati delle politiche per le zone rurali*

Tanto a livello europeo come a livello nazionale le politiche per le zone rurali non sono comprensive né prioritarie, sono ospitate da politiche che hanno altri obiettivi principali, in esse intervengono molteplici soggetti istituzionali, di tipo verticale e orizzontale, scarsamente coordinati fra loro. Questa situazione, anche se descritta in questa sede in modo sommario, è generalizzabile con qualche distinguo per i 27 SM e rappresenta un problema comune. L'analisi può essere approfondita con casi individuali di buone pratiche, ma il fatto che una tale governance non sia ottimale ed abbia influenze negative sui risultati delle politiche è facilmente dimostrabile con i molteplici casi di studio sulla governance disponibili per ogni SM, le valutazioni dei programmi, i dati forniti nell'introduzione di questo rapporto. Il fatto che non sia un'ipotesi condivisa ha le sue ragioni di convenienza nel mantenimento dello status quo, nella permanenza di un approccio positivista meccanico, nelle difficoltà oggettive molto sostanziali di trovare forme di governance migliori.

Il problema non è tanto nella diagnosi del problema della governance rurale attuale, quanto nel trovare soluzioni possibili e migliori di quella attuale, anche politicamente accettabili. A questo punto è utile porre una domanda sensibile: chi ha interesse ed è disposto a sostenere una miglior governance rurale? Da quali attori è venuta o può venire una spinta per migliorare la governance rurale attuale?

La spinta da parte dell'UE per una visione complessiva d'insieme del mondo rurale è stata in passato (anni '90) propositiva e innovativa, ma oggi è piuttosto modesta e formale. Ciò è dovuto alle difficoltà riscontrate in questo percorso dagli attori istituzionali europei, alle

---

resistenze da parte degli SM, ed al fatto che l'UE riproduce, come gli SM, nell'organizzazione dei propri servizi (Direzioni Generali) l'assetto amministrativo per comparti stagni, ereditato dalla formazione degli stati nazionali nei ministeri. Ogni modifica è costosa e dolorosa per le organizzazioni burocratiche ed è naturale che vi siano forti resistenze alla modifica dello status quo, soprattutto se le logiche che le hanno informate sono ritenute ancora valide e convenienti per gli scopi tradizionali. Gli attori istituzionali forti ed organizzati non hanno alcun interesse a modifiche della governance rurale che diluirebbero il loro peso o li obbligherebbero a dialogare o contrattare tra loro.

La domanda più rilevante per una governance rurale meno settorialmente spezzettata, più integrata e coerente, è venuta, in quasi tutti gli SM dalle comunità locali, a livello sub-regionale, anche se questa nuova domanda si sia poi dimostrata relativamente debole di fronte ad altri attori più organizzati. Lo strumento che ha dato visibilità a questa domanda è stata l'iniziativa comunitaria Leader, promossa a livello europeo con grande successo, proprio per l'approccio multisettoriale, partecipativo e di piccola scala territoriale, adatto alla realtà rurale diversificata che caratterizza la ruralità moderna. L'analisi d'alcuni casi in diversi SM, rivela che qui il miglioramento della governance rurale è sentito come una necessità vera, non strumentale, da parte degli attori locali, che chiedono una visione d'insieme, politiche specifiche, integrate, diversificate, coordinate. Tale domanda si è rafforzata politicamente quando si è associata a movimenti d'opinione come quello dei municipi (il "*village movement*"), apparsi in Inghilterra, Finlandia, Svezia, Danimarca, in alcuni Länder tedeschi; non solo negli SM del centro-nord, ma è anche in Spagna. L'appoggio a questa domanda locale per una governance rurale più efficace, trasmessa politicamente dai sindaci, è stata in questi casi accolta ed appoggiata a livello nazionale, in questo modo rafforzando la sua voce.

La risposta alla prima domanda è dunque articolata: l'UE ha sostenuto in passato una migliore governance rurale ma oggi l'evoluzione della situazione e nuove priorità suggeriscono un ruolo meno pro-attivo, ritenendo che la soluzione di questo problema debba essere risolto dagli SM, secondo il proprio assetto istituzionale. Alcuni SM ci hanno provato a sperimentare sulla governance rurale, soprattutto attraverso enti e modalità di coordinamento formali ed informali ai diversi livelli istituzionali, ma questo è stato possibile in alcuni –non tutti- SM medi e piccoli, con competenze accentrate, piuttosto che nei casi di SM di grandi dimensioni, con competenze decentrate (con l'eccezione della Francia) dove questa funzione riformatrice della governance si è rivelata più complessa e difficile da appoggiare a livello nazionale, per l'assenza di competenze specifiche proprie e l'opposizione delle regioni.

La risposta alla seconda domanda è più semplice e diretta: se la domanda di una migliore governance rurale proviene dal livello locale, che ha scarse competenze nell'attuale sistema di disegno e attuazione delle politiche per le zone rurali, diventa necessario che questo livello trovi alleanze e sostegno in altri livelli istituzionali che invece queste competenze le hanno e potrebbero così contribuire a rafforzarla. Alcuni stati nazionali hanno raccolto parzialmente la sfida. Nel caso della Spagna, ad esempio, obbligando le regioni a destinare il 10% dei fondi FEASR all'approccio Leader; nel caso danese lo stato ha contrattato il 25% dei fondi per iniziative tipo Leader a livello municipale e stabilendo metodi formali di coordinamento con i fondi di sviluppo regionale. Va tuttavia sottolineato come tali appoggi a livello nazionale non mettono in discussione l'impianto complessivo della governance settoriale negli altri interventi per le zone rurali. La strada da fare è dunque lunga e difficile.

E' ragionevole supporre, in relazione all'ipotesi considerata, che se le politiche per le zone rurali avessero una visione d'insieme, una divisione del lavoro concordata per ogni pezzo, che la loro importanza, anche se modesta, fosse esplicitamente riconosciuta, che gli attori

---

istituzionali coordinassero i loro interventi ai diversi livelli istituzionali e gli attori non istituzionali fossero spinti a dialogare e a concordare posizioni comuni a favore delle zone rurali nel loro complesso, allora queste politiche avrebbero un effetto significativo sui risultati e l'impatto delle politiche rurali, migliorandone l'efficacia e l'efficienza. Non tutti i percorsi immaginabili sono realizzabili e le sperimentazioni già fatte, a livello europeo e nazionale, soprattutto in materia di coordinamento esplicitamente sostenuto e regolato, appaiono i riferimenti migliori per ridurre l'influenza negativa che la governance rurale per le politiche rurali ha oggi sulla loro performance.

### **3.1.2. *I maggiori costi della governance rurale oggi sono dovuti al mancato coordinamento dei diversi pezzi delle politiche***

La seconda ipotesi di lavoro, collegata strettamente alla prima, ma con diverse conseguenze, riguarda i maggiori costi di transazione che la complessità di obiettivi e la molteplicità di attori coinvolti ai diversi livelli di fatto determinano, considerando la debolezza delle forme di coordinamento esistenti. Anche senza un'analisi dettagliata, quantitativa e comparata tra costi alternativi di gestione delle politiche per le zone rurali, si può senz'altro dire che la descrizione a grandi linee, fatta nella prima parte, degli attori istituzionali che intervengono nella governance rurale consente di giudicare piuttosto credibile l'ipotesi fatta sul suo maggior costo, soprattutto perché moltiplica i centri decisionali da un lato, aumentando i costi amministrativi, e dall'altro non si ricava alcun vantaggio dalle sinergie ed integrazioni tra le diverse azioni di sviluppo rurale, particolarmente importanti in zone a bassa densità demografica e con economie di diversificazione piuttosto che di scala.

Il fattore che maggiormente influisce sui costi è il debole o mancato coordinamento dei diversi pezzi che compongono le politiche rurali.

Tra le varie soluzioni sperimentate per migliorare lo spezzettamento della governance si possono trovare riferimenti utili per tracciare un percorso possibile da seguire. In realtà nessuno studioso od osservatore ha sostenuto la creazione a livello europeo di una Direzione Generale per lo Sviluppo Rurale di tipo territoriale e comprensivo, oppure un Ministero con la stessa missione negli SM. Questa è ritenuta una strada impercorribile in questo momento. Un secondo percorso, applicato nella pratica sebbene con scarsi risultati, è quello di delegare ad un solo attore istituzionale –settoriale o territoriale- le competenze per intervenire nelle zone rurali, semplificando così la complessità della governance da un lato, e dall'altro mantenendo inalterate le competenze specifiche precedenti. In questo periodo di programmazione ciò è stato sperimentato con la "cessione" di alcuni interventi dello sviluppo regionale per le zone rurali dalla DG Regio alla DG Agri a livello europeo e con un'analoga cessione, ad esempio in Finlandia, da parte del Comitato Interministeriale delle politiche rurali, operante all'interno del Ministero degli interni e competente per gli interventi nelle zone rurali, al Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste. Il problema riscontrato con questo percorso è che proprio perché lo sviluppo rurale non è un obiettivo prioritario, le cessioni degli aspetti territoriali ad un attore istituzionale settoriale rischiano di modificare l'approccio ampio e comprensivo, settorializzandolo nelle procedure. La procedura inversa, discussa negli ultimi anni come percorso possibile sia a livello europeo che a quello nazionale, rischia di incontrare lo stesso problema: le politiche regionali hanno anche loro altre priorità più importanti ed il rurale resterebbe sempre residuale e nemmeno garantito rispetto alla situazione attuale, senza una quota di fondi destinata a questo scopo.

La soluzione che ha funzionato meglio quando è stata sperimentata è quella non tanto di

---

nominare un capofila istituzionale per le politiche per le zone rurali ma di stabilire regole ed enti formali e/o informali, capaci di imporre un coordinamento indispensabile a queste politiche. I vantaggi di questa soluzione nei confronti di quella della delega ad un capofila istituzionale sono molteplici: non si modificano necessariamente gli assetti istituzionali esistenti, si mettono i diversi attori attorno ad un tavolo e si obbligano a dialogare e trattare sui bisogni complessivi e concreti delle zone rurali, si creano contrappesi tra attori forti, con argomenti ed obiettivi diversi, che possono di volta in volta allearsi con le voci locali (vi sono molteplici esperienze a diversi livelli ed in diversi SM da usare come possibile riferimento). L'Inghilterra, dopo aver istituito una Commissione Parlamentare ad hoc (Haskins, 2003) per sollevare la questione del miglioramento della governance rurale, è arrivata alla conclusione che queste forme di coordinamento sono le più efficaci e semplici da adottare.

Il coordinamento delle politiche rurali, perché implica attori ai diversi livelli istituzionali, non può essere fatto ad un solo livello. Se il coordinamento è più facile in uno spazio relativamente piccolo, ciò non significa che ci si può accontentare di coordinare le politiche solo a livello locale. Il motivo sta nella governance multi-livello: le regole formali stabilite a livello europeo devono consentire la possibilità di coordinare i quattro fondi strutturali e possibilmente di favorire e difendere il coordinamento effettivo come buona pratica di efficienza amministrativa; gli orientamenti strategici nazionali a livello nazionale, e l'architettura dei programmi, attuati a livello nazionale o regionale, devono contemplare forme di coordinamento orizzontale tra ministeri e assessorati, e verticali ai diversi livelli di competenza, per assicurare che a livello regionale o sub-regionale un coordinamento effettivo sia possibile.

La Commissione sbaglia se ritiene che il coordinamento sia un affare degli SM, non solo perché perde il suo tradizionale ruolo di stimolo ed innovazione, ma anche perché rende più difficile ed aleatorio il coordinamento degli SM e riduce l'efficienza delle proprie politiche. Un miglior coordinamento dei Fondi Strutturali è desiderabile nel prossimo periodo di programmazione, non ritornando al sistema del capofila attuato in passato, e che non ha funzionato, ma stabilendo un tavolo permanente di coordinamento, che non finisce con l'approvazione dei regolamenti ma resta attivo nella fase di disegno ed attuazione dei programmi.

L'argomento sostenuto non è quello di ridurre i costi riaccentrando le competenze e riducendo il numero di soggetti istituzionali. Ci sono motivi validi per il decentramento che vanno salvaguardati –principalmente la diversità delle zone rurali che richiede interventi su misura-, rivendendoli opportunamente e distinguendo funzioni di raccolta dei bisogni complessivi di un territorio, la loro composizione in un disegno coerente, da quelle di attuazione delle politiche, che hanno esigenze di coordinamento di natura diversa. La semplificazione della governance non è semplice, ma non è nemmeno una questione formale di tecnica gestionale, proprio per la loro influenza sulla performance.

Le soluzioni di coordinamento appena elencate, in alcuni casi riducono i costi di transazione, in altri, no. Se intraprese con spirito di simmetria a tutti i livelli e tra tutti gli attori potrebbero finire per aumentare invece che diminuire i costi di transazione. Le misure del FEASR ad esempio, contengono nel loro menu, due tipi di governance diversa: la prima, con misure predisposte e fisse, uguali per tutti, con beneficiari individuali definiti a priori, richiede un coordinamento nel disegno iniziale delle misure, e poi nella fase di attuazione, per quanto riguarda l'apertura dei bandi, i criteri di eleggibilità e di selezione. La seconda forma di governance è quella dell'approccio Leader, con misure aperte (in teoria), diverse dal menu predefinito, decise da una partnership locale, con beneficiari collettivi; questa forma di intervento richiede forme di coordinamento con gli altri pezzi delle politiche rurali molto più sostanziali, proprio perché si tratta di misure aperte a tutti i settori e dove si possono ricercare

---

complementarità che moltiplicano e completano gli interventi. Queste due forme di governance richiedono forme di coordinamento diverso da parte degli attori istituzionali. Nel primo caso tutti i costi si formano all'interno dell'amministrazione pubblica, con il rischio che se le misure non sono coerenti con i bisogni locali, l'inefficienza ed inefficacia di questa forma di governance aumentano. Nel secondo caso, una parte dei costi di transazione viene esternalizzata al gruppo di azione locale e diventa dunque più visibile, ma i rischi di inefficacia dovrebbero essere molto minori.

### **3.1.3. *Gli SM hanno ampi margini di manovra per fare le proprie scelte ed attuarle, ma lo fanno in modo molto diverso***

Si possono ordinare i tipi di rapporti che intercorrono tra UE ed ognuno degli SM lungo un gradiente che va da un'accettazione complessiva del disegno e delle procedure proposte dall'UE da parte dello stato membro, utilizzando al minimo i margini di libertà di scelta consentiti dal quadro normativo comunitario, ad una situazione capovolta, in cui lo stato membro utilizza al massimo i margini di libertà consentiti, interpretando il quadro comunitario in funzione degli obiettivi politici nazionali. Nel primo caso diremo che lo stato membro svolge un ruolo di "filtro debole", nel secondo caso, di un "filtro forte".

Una prima osservazione è che le regole formali stabilite a livello europeo consentono agli SM di svolgere quest'azione di filtro, lasciando la scelta allo SM se svolgerla o meno. La Commissione non la favorisce di certo in modo esplicito, perché i filtri forti complicano la supervisione e confrontabilità dei programmi, ma nemmeno li ostacola se gli argomenti a sostegno di un filtro forte sono convincenti.

Una seconda osservazione è che ogni SM valuta la convenienza ed i motivi che lo spingono a stabilire un filtro forte o debole in base soprattutto a diversi fattori come:

- un orientamento nazionale forte a favore di un obiettivo (ad esempio il cambiamento climatico in Danimarca), scelto a livello nazionale e che ordina strategia e architettura del programma;
- la pre-esistenza di politiche nazionali forti per le aree rurali che non rientrano nel menu offerto dai regolamenti (ad esempio la ricomposizione fondiaria in Italia);
- la concentrazione a livello nazionale su alcune misure particolari che rispondono a bisogni nazionali (ad esempio le aree svantaggiate in Austria e Finlandia);
- una integrazione spinta tra politiche co-finanziate dal FEASR e misure nazionali utilizzate come "top-up" (aggiunta di fondi nazionali ai fondi cofinanziati per alcune misure del menu) (ad esempio la Spagna per il vecchio programma Proder che replicava l'intervento di Leader, o pagamenti aggiuntivi per le misure ambientali).

Queste scelte o filtri *aumentano la diversità dei programmi tra di loro* e dei pacchetti di misure che di fatto sono offerte ai potenziali beneficiari, non solo in ogni SM, ed anche in regioni diverse di uno stesso SM nei casi di decentramento delle competenze. I filtri riducono la leggibilità dei risultati, il valore degli indicatori comuni, le valutazioni ed i confronti che ignorano questa diversità di fondo.

I filtri introdotti dagli SM possono riguardare le priorità nazionali da un lato, la scelta dei rapporti tra misure co-finanziate e non co-finanziate, l'integrazione totale o parziale tra

---

interventi fatti all'interno delle regole comunitarie e interventi tenuti separati e paralleli a questi. In tutti questi casi il fattore che filtra è la strategia scelta o l'architettura del programma. Ma i filtri possono anche essere di natura diversa ed interessare la fase di attuazione delle politiche. Stabilire criteri diversi di eleggibilità per i beneficiari –ad esempio stabilire che soltanto gli agricoltori professionali possono beneficiare degli aiuti alla modernizzazione delle strutture aziendali, oppure che qualsiasi agricoltore può farlo- cambia in modo sostanziale la possibilità di accedere ai benefici e crea diversità di accesso tra gli SM, per le stesse misure.

Se volessimo classificare gli SM lungo un gradiente filtro forte - filtro debole ci troveremmo in difficoltà perché da un primo tentativo di classificazione con questa logica è risultato che sono i tipi di filtro introdotti ad essere diversi, piuttosto che la loro presenza o assenza. Sono più chiari gli estremi ai due poli opposti, che la maggioranza che si colloca in posizioni intermedie. Detto questo è vero che alcuni programmi, concentrati tra i nuovi SM –ma non solo-, riproducono molto fedelmente il quadro dei regolamenti, con pochi adattamenti o filtri. Ciò tuttavia è spiegabile da una parte dalla novità che le politiche per le zone rurali rappresentano rispetto all'esperienza nazionale precedente, dall'altra sono anche il risultato di una fase di apprendimento delle regole del gioco, dove la Commissione detiene un potere d'influenza sulle scelte maggiori. Nel corso del tempo, si osserva chiaramente una tendenza da parte di tutti gli SM ad aumentare, non diminuire, i filtri introdotti. Ciò, come si è già detto non è valutabile a priori come un fatto negativo in sé, dato che indica un adattamento graduale delle politiche alle realtà nazionali. Una riflessione più approfondita su questo tema dovrebbe chiarire se dietro ai filtri ci sono altri fattori esplicativi meno nobili. Da una prima analisi risulta che il peso degli attori non istituzionali è determinante nelle scelte nazionali sui filtri da introdurre.

I diversi tipi di filtro introdotti dagli SM vengono discussi nei Comitati di Sorveglianza, dove si ritrova la partnership allargata che segue il monitoraggio e l'avanzamento dei programmi. Tuttavia, nella sua funzione di supervisione, la Commissione, attraverso i suoi *desk officers* discute bilateralmente delle scelte fatte e può chiedere correzioni. I rapporti tra la Commissione e gli SM sono descritti da diversi interlocutori in diversi SM come buoni, informali, di mutua collaborazione.

Un'ulteriore considerazione è che i filtri operano in modo diverso secondo l'assetto accentrato o decentrato dello SM: nel primo caso si può parlare di filtri nazionali, nel secondo caso è più corretto parlare di filtri regionali.

Naturalmente, è possibile riscontrare che alcuni stati membri svolgono un ruolo di "filtro forte" nel caso del FEASR, mentre non lo fanno nel caso degli altri fondi strutturali. Ciò dipende non solo dall'ammontare delle risorse finanziarie messe a disposizione attraverso gli altri fondi, dalle capacità strategiche degli SM di scegliere obiettivi prioritari, dal peso dei diversi gruppi d'interesse che ne sono beneficiari potenziali.

L'utilizzazione da parte degli SM dei margini di manovra offerti dai regolamenti comunitari sullo sviluppo rurale, risulta esteso ed articolato, pur riguardando aspetti diversi del processo decisionale. Tali margini di manovra contribuiscono a rendere ben differenziate le politiche per le zone rurali degli SM. Tale diversità può essere ritenuta positiva se avvicina la domanda e l'offerta di politiche, ma potrebbe anche essere negativa se l'introduzione dei filtri fosse il risultato di pratiche poco trasparenti.

La diversità di fatto delle politiche nazionali e regionali, dovuta ai filtri introdotti dagli attori istituzionali ai diversi livelli di competenza rende difficile il confronto tra programmi e laboriosa

---

la ricerca di elementi comuni. Questi per lo più riguardano non tanto i filtri qui discussi, ma l'attuazione delle politiche secondo le regole comunitarie come ad esempio le procedure che regolano il funzionamento del partenariato, l'applicazione delle diverse misure, il trattamento delle domande da parte delle amministrazioni, il mainstreaming del metodo Leader.

### **3.2. Relazioni e conflitti tra attori istituzionali e non**

Gli attori non istituzionali a livello nazionale, non necessariamente adottano le stesse posizioni espresse a livello europeo, quando trattano invece con le amministrazioni nazionali (se le competenze sono accentrate), oppure con amministrazioni regionali (se le competenze sono decentrate). Ciò succede perché la conformazione degli interessi anche all'interno di uno stesso settore, può anche essere diversamente articolata ai diversi livelli territoriali.

Ciò determina un interessante sistema di relazioni tra rappresentanza degli attori non istituzionali e livelli di decentramento delle politiche. Il decentramento verticale delle politiche, determina allo stesso tempo due cose che le regioni non avrebbero in caso di gestione centralizzata: la prima è un pacchetto finanziario che la regione è sicura di ricevere e spendere secondo le proprie priorità; la seconda è che anche i beneficiari sono sicuri che soltanto quelli residenti in quella regione avranno accesso a quei fondi, mentre se dovessero competere a livello nazionale, anche per un pacchetto più sostanzioso, non sarebbero comunque sicuri di garantirsi un accesso ad una determinata quota di finanziamenti. Dall'indagine svolta è emerso che questo ragionamento è molto presente al momento di difendere il decentramento delle competenze. Se poi la selezione si facesse a livello provinciale, cosa che succede in alcune regioni italiane e spagnole, il bacino di potenziali beneficiari si ritaglierebbe ulteriormente. I molteplici livelli istituzionali ai quali sono prese le decisioni di politica e governance, cambiano anche i rapporti di forza all'interno dei gruppi di interesse, dato che la loro capacità d'influenza sulle decisioni sull'orientamento preferito si modificano con il cambiare della dimensione del bacino nel quale i potenziali beneficiari si trovano a competere.

In molte stati decentrati, come la Germania, questa autonomia decisionale e la diversa conformazione dei gruppi di interesse, arriva alla situazione in cui lo stesso individuo, nello stesso SM, può ricevere degli aiuti in una regione, e non può riceverli in un'altra, sulla stessa misura, semplicemente perché i criteri di eleggibilità stabiliti da ciascuna regione sono diversi. Questa è una buona dimostrazione che la governance influisce in modo significativo sui risultati delle politiche. I gruppi di interesse si sono dimostrati nell'analisi capaci di esercitare una forte influenza al momento di definire questi criteri. Inoltre per assicurarsi che i criteri di selezione non disturbino troppo le probabilità di ricevere gli aiuti richiesti, le amministrazioni si danno da fare per stanziare una somma che copra tutte le domande ricevute.

La situazione in tutti i casi studiati ha rivelato che i diversi tipi di attori non istituzionali hanno un peso molto disuguale all'ora di influire sulle scelte delle autorità di gestione, con alcuni che fanno la parte del leone. La Commissione tenta di intervenire per correggere forti squilibri esigendo punteggi per i diversi tipi di beneficiari, che però vengono facilmente aggirati nell'attuazione.

I relazioni conflittuali o di contrapposizione riscontrati tra diversi attori, istituzionali e non, riguardano soprattutto i rapporti tra stato nazionale e regioni per quanto riguarda una maggior o minor capacità di coordinamento da parte dello stato nazionale nei confronti delle autonomie regionali (significativo nella formazione dei piani strategici nazionali); conflitti dovuti agli squilibri tra il potere d'influenza dei diversi gruppi di interesse (forti e deboli)

---

all'interno dello stesso livello territoriale; tensioni tra Commissione e autorità di gestione durante i negoziati per approvare i programmi.

Nel caso del FEASR, le organizzazioni professionali degli agricoltori, dei forestali e delle filiere agro-alimentari, rappresentano da molto tempo il riferimento consolidato della politica agricola, tanto a livello europeo come degli SM. La recente creazione del secondo pilastro della PAC ha allargato in teoria i possibili soggetti beneficiari ad altre categorie d'attori -residenti ed imprese localizzati in zone rurali ma non attivi in agricoltura-. Questi nuovi attori sono eterogenei, non sono organizzati come portatori d'interessi comuni, non hanno "il peso" delle organizzazioni agricole presso gli attori istituzionali, e dunque hanno più difficoltà a far sentire la loro voce all'interno delle politiche rurali all'interno della PAC. Si è creata così una situazione di competizione tra portatori d'interesse di tipo settoriale e territoriale, con una capacità sbilanciata di articolare la loro domanda di politiche, di influire sulla formazione del quadro di regole comunitarie e partecipare alla negoziazione dei risultati. Ino

I beneficiari storici della politica agricola attuata dai Ministeri dell'Agricoltura –gli agricoltori- considerano una "diluizione" ed una perdita d'influenza del settore il fatto che l'intervento si rivolga alle zone rurali invece che ai soli agricoltori. In questo modo le esternalità positive e negative dell'agricoltura nei confronti delle zone rurali, e viceversa, sono ignorate o nascoste, mentre le autonomie settoriali sono rafforzate e messe in evidenza, consolidando lo spezzettamento della governance, delle politiche ed anche dei gruppi di interesse.

Gli altri "pezzi" delle politiche per le zone rurali problemi analoghi. Nel caso dei fondi regionali (FESR) gli attori non istituzionali sono imprenditori privati che investono, ed è ragionevole ritenere che le localizzazioni urbane sono preferibili a quelle rurali, soprattutto in un'ottica di sviluppo economico complessivo. Lo stesso discorso vale per gli investimenti infrastrutturali che collegano città e regioni, questa volta con a,che interessi pubblici coinvolti. Gli investimenti a favore della diversificazione delle attività economiche in ambiente rurale al di fuori dell'agricoltura, come ad esempio il turismo rurale, l'ambiente, il paesaggio, i trasporti e collegamenti tra aree urbane e rurali, che dovrebbero in teoria svolgere un ruolo complementare ed integrato con quelli sostenuti dal FEASR, rischiano di svolgere un ruolo residuale, anche perché i gruppi d'interesse che li dovrebbero sostenere sono più eterogenei, meno organizzati e influenti di quelli consolidati per le politiche di sviluppo. Quest'osservazione è ancor più vera nel caso del Fondo di Coesione, gestito soltanto a livello nazionale per l'intero territorio. Non essendoci inoltre una "quota" o "pacchetto" specifico di fondi destinati alle zone rurali né nel FESR, né nel FC, come nel caso dei fondi del secondo pilastro della PAC e del FEP, c'è un rischio reale che i gruppi d'interesse a sostegno delle politiche non agricole nelle zone rurali non riescano a trovare una sponda che li sostenga nella competizione aperta con altri attori. Come vedremo più avanti, il decentramento delle competenze a livello regionale si è dimostrato il meccanismo più utile per articolare meglio la domanda di politiche rurali diversificate da parte degli attori non istituzionali, soprattutto per le regioni con realtà urbane meno importanti e meno sviluppate, garantendo così attraverso la "quota" dei fondi regionali, un'attenzione maggiore anche ai bisogni delle zone rurali.

Nel caso degli interventi del FSE, che ha come controparte istituti di formazione o agenzie del lavoro, gli attori non-istituzionali sono meno importanti in generale rispetto agli Fondi considerati, per la diffusa presenza del settore pubblico nel sociale. In questo caso la competizione tra gruppi di interesse si svolge prevalentemente all'interno del settore pubblico, e non è chiaro se ciò privilegia o meno gli interventi per le zone rurali, dato che i fondi non tengono conto di questo criterio nell'allocazione dei fondi. Molto diversa è invece la situazione del FEP che ha i pescatori e l'industria della pesca come gruppo d'interesse principale,

---

prevalentemente di natura privata e senza grandi concorrenti, più o meno forti, dato che gli investimenti rurali hanno una quota definita ex ante, ma i beneficiari sono gli stessi soggetti.

### **3.3. La percezione della governance rurale da parte degli SM**

Da queste osservazioni su alcuni aspetti della governance si ricava l'impressione che gli SM dispongono di ampi spazi di manovra, consentiti dai regolamenti, per fare scelte sulla strategie da seguire, nel disegnare l'architettura degli interventi e nell'allocazione delle risorse tra priorità diverse. Le modalità della governance e le procedure da seguire sono un aspetto rilevante ed influenti delle politiche per le zone rurali stabilite dallo SM. L'utilizzazione di tutti questi spazi di manovra è variabile secondo gli SM: molto forte in alcuni, alquanto debole in altri e ciò determina una grande diversità di situazioni, di aspetti importanti che non vengono colti attraverso un'analisi degli aspetti comuni e quindi sfuggono, o richiedono un'analisi più approfondita per trovare schemi generalizzabili di comportamento.

L'aspetto della governance che raccoglie più commenti critici da parte degli SM, è la complessità delle procedure, il pesante carico amministrativo che richiede la gestione dei programmi, la sovrapposizione tra sistemi di controllo nazionale e comunitario, la scarsa flessibilità dei programmi per adeguarsi a cambiamenti inattesi o per introdurre modifiche, le difficoltà di attuazione di alcune misure, in particolare quelle ambientali. Infatti nel corso del tempo gli SM rilevano che si è andato perdendo il ruolo di leadership nell'innovazione delle politiche e della governance da parte del livello europeo, a scapito di una maggior attenzione per aspetti di trasparenza, supervisione e controllo individuale. La questione del mancato sostegno al coordinamento è un altro punto dolente, l'invenzione della demarcazione per evitare sovrapposizioni tra misure finanziabili da più di un fondo. In questa lista gli aspetti procedurali sono dominanti e fanno parte di atteggiamento critico verso i meccanismi di delivery messi in atto.

Nei confronti delle politiche di sviluppo rurale e lo spezzettamento che le caratterizza non si esprimono giudizi altrettanto critici da parte degli SM, ad eccezione dalle ridotte possibilità a livello nazionale di coordinare gli interventi dei diversi Fondi Strutturali, date le incongruenze fra le procedure che i diversi regolamenti contengono.

---

## 4. Conclusioni preliminari

L'ordine seguito nel lavoro sin qui svolto ha individuato in primo luogo il quadro concettuale generale che dovrebbe fornire un riferimento adeguato all'analisi della governance delle politiche per le zone rurali. La conclusione di questa parte dell'analisi è che questa governance non esiste nella pratica, va ricostruita ex post e questo è tutt'altro che facile. La governance rurale è risultata priva di una visione d'insieme, spezzettata tra amministrazioni orizzontali diverse, e molteplici attori istituzionali ai diversi livelli territoriali, diversamente organizzata in ogni SM, ospitata da politiche con altri obiettivi, con un ruolo residuale, e con attori non istituzionali con capacità d'influenza molto squilibrata e non dialoganti fra loro. Si tratta di una governance complessiva non ancora organizzata che agisce in modo separato, a livello europeo e scarsamente coordinato dagli SM.

Data la vastità dell'analisi da svolgere, si è scelto di stabilire tre ipotesi che potessero orientare l'analisi del nodo UE-SM oggetto del lavoro. Queste sono:

- la prima riguarda l'influenza significativa della governance rurale attuale (come schematicamente descritta nel paragrafo precedente) sui risultati delle politiche per le zone rurali;
- la seconda riguarda i maggiori costi di transazione che la complessità di obiettivi e la molteplicità di attori coinvolti ai diversi livelli determinano, considerando la debolezza delle forme di coordinamento esistenti;
- la terza sostiene che per diversi motivi che verranno esplicitati, nonostante il quadro comune di regole formulato a livello europeo, gli SM svolgono un'azione di filtro, più o meno forte, che finisce per rendere diverse fra di loro le politiche che arrivano ai beneficiari in ogni SM.

A livello generale si può dire che la governance del nodo UE-SM soffre di tutte le disfunzioni, inefficienze ed influenze negative sulla performance delle politiche che il quadro generale ha appena descritto.

Più precisamente, per quanto riguarda il nodo UE-SM si può osservare che:

- Il nodo UE-SM non può essere valutato in modo univoco e semplice, individuando alcuni fattori determinanti: al contrario esso dipende da molteplici forme di scambio, formali ed informali, che variano in modo sostanziale dalla fase di formulazione del quadro normativo (elaborazione dei regolamenti) da parte della UE, alla fase di disegno e d'attuazione dei programmi nazionali o regionali.
- Nella fase di formulazione, gli SM intervengono formalmente in sede di discussione ed approvazione dei regolamenti nel Consiglio, con una funzione simile a quella legislativa del Parlamento, con cui co-decide e approvano le regole formali che governeranno le politiche per le zone rurali a maggioranza qualificata. Di conseguenza si può dire che gli SM hanno una parte importante ed hanno responsabilità per le regole che vengono approvate, soprattutto se si coalizzano su posizioni condivise.
- Nella fase di disegno dei programmi, la Commissione li esamina e li approva ed ha così un potere forte nei confronti degli SM, spesso esigendo modifiche anche sostanziali. Qui gli SM, almeno formalmente, possono negoziare ma devono conformarsi. Il gioco

---

delle parti è quello caratteristico di una negoziazione in cui la Commissione cerca di ottenere dalla controparte la più stretta adesione alle regole formali, e gli SM –chi più, chi meno- cercano di assicurarsi il mantenimento delle proprie preferenze di allocazione e di modalità di intervento.

- Nella fase di attuazione dei programmi, la Commissione ha invece un potere debole, “soft”, consapevole, ma questo atteggiamento “corretto” ha come effetto indesiderato una scarsa conoscenza dei problemi di attuazione sul territorio, informazioni che invece sarebbero preziose per svolgere in maniera meno isolata e astratta il compito di formulare proposte normative dettagliate.
- L’UE, e la Commissione in particolare hanno in realtà avuto un ruolo determinante nei confronti degli SM, nel creare il bisogno di politiche di sviluppo rurale laddove non c’era, di affrontare questioni ambientali, inquadrando in programmi pluriennali, dandogli argomenti validi, esperienze innovatrici, nuovi principi come quello della partnership, che hanno modificato in parte i rapporti gerarchici tra livelli istituzionali diversi, in un quadro di regole formali ed informali concordate ed accettate da tutti come buone e spesso migliori di quelle che regolavano le misure esclusivamente nazionali. Questo processo di apprendimento comune è lento ma molto positivo.
- Tuttavia questo lavoro pionieristico è stato fatto per motivi in parte strumentali, da parte di tutti e quattro i fondi strutturali, e questa è stata ed è tuttora la sua grande debolezza, ed il motivo sostanziale del mancato coordinamento. Questo è un problema sostanzialmente di governance piuttosto che di contenuti delle politiche, che ci sono tutti. Questo è soprattutto vero per la DG Agri, che ha sostenuto politiche per le zone rurali come uno degli strumenti possibili per riformare la PAC, utilizzando formalmente il nome di rurale, ma privilegiando un approccio prevalentemente settoriale. La DG Regio ha fatto lo stesso rispetto alle priorità urbane e infrastrutturali. La DG Mare ha fatto lo stesso, spinta dalla necessità di riformare il settore per esaurimento degli stock di pesci, e puntando, per le comunità locali di pescatori, sulla carta dello sviluppo locale, peraltro non sempre assimilabile a quello rurale.
- Lo studio della governance rurale dovrebbe sempre includere il livello europeo, invece di limitarsi al disegno ed attuazione dei programmi, in quanto la formulazione delle regole formali, che è di competenza UE, è anch’esso un dato valutabile tanto quanto il resto dei programmi. Il non averlo mai fatto in modo sistematico, ha prolungato un modo di intendere questo compito come tecnico e apolitico, mentre quasi per definizione la sua formulazione implica scelte di allocazione, orientamento e governance che hanno un impatto fortemente sottovalutato nella performance delle politiche per le zone rurali.
- Fino ad oggi né l’UE né alcuno SM ha accorpato le politiche di sviluppo rurale in un’unica amministrazione: lo SR non “esiste” come politica a sé stante. Queste sono assimilate o attribuite come competenza alle politiche per l’agricoltura, le foreste, lo sviluppo economico (regionale), la pianificazione, il lavoro e gli affari sociali, ecc. Tale accorpamento, data l’organizzazione istituzionale spezzettata delle competenze oggi esistenti ed il fallimento dei tentativi d’accorpamento parziale sperimentati, è oggi una strada molto laboriosa da percorrere (riforma degli assetti amministrativi della UE e degli SM) e probabilmente anche poco desiderabile. Si vuole qui sostenere che la compresenza di diversi soggetti istituzionali – con adeguate istanze di coordinamento- è utile a mantenere un certo equilibrio tra le diverse “visioni” settoriali per un

---

territorio, crea dinamiche di partenariato deliberativo tra gli attori (“tavoli”), rendendo gli interventi e la spesa più efficaci ed efficienti.

- La governance rurale richiede dunque qualche forma di coordinamento per assicurare: a) che qualcuno se ne occupi, b) che gli interventi siano coerenti tra di loro, c) che non ci siano aspetti trascurati (“gaps”), d) che i fondi resi disponibili siano complementari e possibilmente abbiano effetti che si supportano a vicenda, moltiplicando il loro impatto, e) che si chiarisca se le politiche per le zone rurali hanno particolari specificità, data la bassa densità demografica e l’assenza di economie di scala, rispetto alle politiche per le zone urbane.
- Dato che non è prevedibile –né forse desiderabile- che tale accorpamento avvenga, l’unica soluzione possibile è stabilire forme di coordinamento (luoghi e componenti) delle diverse politiche quando vengono applicate in zone rurali, ai diversi livelli istituzionali competenti, e con gli attori istituzionali e non del partenariato orizzontale; non bastano le regole, ci vogliono anche forme istituzionalizzate di coordinamento.
- L’evidenza emersa finora indica che la governance attuale ha un’influenza forte, e negativa, sui risultati ed impatto delle politiche; che comporta alti costi di transazione, che ne riducono l’efficienza; e che gli SM utilizzano in modo variabile e diversificato da stato a stato i margini di manovra consentiti dai regolamenti comunitari. Ciò riduce la possibilità di confronto delle politiche rurali dei diversi SM, di adottare indicatori comuni e valutare l’insieme dei programmi.

---

## Riferimenti bibliografici

De Filippis F., Storti D., (2001): Le politiche di sviluppo rurale nell'Unione Europea: un secondo pilastro tutto da inventare, working paper 13/01, dicembre, Roma, Inea

Haskins Christopher (2003): Rural Delivery Review. A Report on the delivery of government policies in rural England, DEFRA, UK

Lanzalaco L., Lizzi R. (2008): "Governance e government come fattori strategici per le politiche agricole e rurali", in Rivista di Economia Agraria, n. 3, settembre

Marks G. e Hooghe L.T. (2004): 'Contrasting Visions of Multi-Level Governance' in Bache I. e Flinders M. (ed) Multi-Level Governance, Oxford University Press

Lizzi R. (2009), "La sfida della governance nella politica di sviluppo rurale", in Agriregionieuropa, Anno 5, n. 16

Mantino F. (2008): Le politiche di sviluppo rurale in Europa, Edizione Agricole del Sole 24 ore, Milano

Mantino F. (2009): Typologies of Governance Models, RuDI (Rural Development Impacts) FP 7 project, WP3 - Rural development policy delivery and governance, Deliverable D3.2

METIS (2009): Ex Post evaluation of Cohesion policy programmes 2000-2006 co-financed by the European Fund for Regional Development (Objective 1 and 2). Work Package 9: Rural Development

North D. C. (1990): Institutions, Institutional Change, and Economic Performance, New York, Cambridge University Press

North D. C. (1993): Economic Performance through time, Lecture to the memory of Alfred Nobel

Saraceno E. (2003): Rural Development Policies and the Second Pillar of the Common Agricultural Policy in Policy Vision for Sustainable Rural Economies in an Enlarged Europe, DATAR and Akademie für Raumforschung und Landesplanung, ARL, Hanover.