

**AF** FORESTALI  
GRONOMI

n. 1 - 2011

# PROSPETTIVE DELLA RIFORMA DELLA POLITICA AGRICOLA COMUNITARIA

**I COMMENTI DEI PROTAGONISTI  
I CONTRIBUTI DELLA NOSTRA PROFESSIONE**



- 4** Editoriale  
**PIÙ VALORI E MENO CARTE PER L'EUROPA DI DOMANI**  
Andrea Sisti
- 6** **UNA PAC "CODECISA" DI ELEVATO PROFILO - Intervista a Paolo De Castro**  
Giovanni Rizzotti
- 10** **LE PROSPETTIVE DELLO SVILUPPO RURALE NELLA RIFORMA DELLA PAC**  
Franco Sotte
- 16** **IL MIPAAF PRENDE POSIZIONE SUL FUTURO DELLA PAC**  
Camillo Zaccarini Bonelli
- 20** **PAC POST 2013: "LA POSTA IN GIOCO È ALTA". LE REGIONI CI SONO - Intervista a Dario Stefano**  
Lorenzo Benocci
- 23** **LE PROPOSTE DEL CONAF SULLA FUTURA RIFORMA DELLA PAC**  
Alberto Giuliani, Angelo Frascarelli
- 26** **Attività del Conaf**  
**PROPOSTA SU AGROFARMACIE E PRESCRIZIONE AGROFARMACI**  
Rosanna Zari
- 29** **DALLA PEC AL SIDAF PASSANDO PER LA SMART CARD**  
Antonio Brunori
- 31** **Agronomo in carriera**  
**ESTERO E CREDITO NEL FUTURO DELLA PROFESSIONE MA CONTINUANDO**  
**A CALPESTARE LA TERRA - Intervista a Arturo Semerari**  
Lorenzo Benocci
- 33** **Monitoraggio Parlamentare**  
**AGROFARMACI IN PRIMO PIANO IN PARLAMENTO**  
Paola Del Gaudio
- 33** **SAVERIO ROMANO MINISTRO DELL'AGRICOLTURA**
- 36** **Dagli Ordini e dalle Federazioni**  
**GLI ENTI LOCALI DIALOGHINO DI PIÙ E MEGLIO CON NOI PROFESSIONISTI**  
**Intervista a Paolo Gandi**  
Cristiano Pellegrini
- 41** **Recensioni**
- 42** **Memo**

**CONSIGLIO DELL'ORDINE NAZIONALE  
DEI DOTTORI AGRONOMI E DOTTORI FORESTALI**

Via Po, 22 - 00198 Roma  
tel 068540174 - fax 068555961  
protocollo@conafpec.it  
www.conaf.it

Direttore Editoriale: Andrea Sisti  
Direttore Responsabile: Giovanni Rizzotti  
Vice Direttore: Antonio Brunori  
Comitato di redazione: Rosanna Zari (Coordinatore)  
Enrico Antignati, Marcellina Bertolinelli,  
Giuseppina Bisogno, Mattia Busti, Giovanni Chiofalo,  
Cosimo Damiano Coretti, Giuliano D'Antonio,  
Alberto Giuliani, Gianni Guizzardi, Graziano Martello,  
Fabio Palmeri, Riccardo Pisanti, Giancarlo Quaglia  
Edizione CONAF

Via Po, 22 - 00198 Roma  
Grafica e impaginazione: GRAFOX - PG

Fotografie interne: autori vari  
Stampa: Grafica Ripoli s.n.c.-Villa Adriana Tivoli (RM)  
Diffusione gratuita per abbonamento postale  
Autorizzazione del Tribunale di Bologna n. 6927 del 30/06/99  
La presente rivista è stata chiusa in redazione il 20 aprile 2011.  
Eventuali ritardi nella ricezione postale devono essere  
attribuiti a cause esterne all'attività del Conaf.  
Questo numero è consultabile dal 27 aprile 2011  
al sito [www.conaf.it](http://www.conaf.it)  
La riproduzione degli articoli è concessa solo dietro  
autorizzazione scritta dell'Editore.  
Tiratura 23.300 copie destinata agli iscritti agli Ordini  
Provinciali dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali d'Italia,  
ai Parlamentari e alle autorità del settore  
Questo giornale è associato alla  
Unione Stampa Periodica Italiana.



# LE PROSPETTIVE DELLO SVILUPPO RURALE NELLA RIFORMA DELLA PAC

Con la presentazione a novembre 2010 da parte della Commissione Agricoltura UE del documento che ridisegna la futura politica di sviluppo rurale europea è iniziata una importante discussione sulla politica per il dopo 2013. Ma in Italia stiamo concretamente perseguendo gli obiettivi prefissati nell'attuale programmazione? Non mancano motivi di preoccupazione molto seri dei quali tener conto per la programmazione futura.

**Franco Sotte, Professore**  
**Dipartimento di Economia**  
**Università Politecnica delle Marche**  
[f.sotte@univpm.it](mailto:f.sotte@univpm.it)

I dibattito sul futuro della Pac dopo il 2013 è a un punto abbastanza avanzato dopo che, il 18 novembre 2010 la Commissione ha pubblicato il documento "La Pac ver-

so il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio" che conclude il periodo preparatorio che va dal lancio della consultazione sul futuro della Pac avviato il 12 Aprile 2010 e che ha trovato una sintesi molto partecipata nella conferenza "A Cap for the future" del 19-20 luglio 2010. Sono attese in luglio le proposte legislative. Nello stesso mese saranno rese note le prime proposte relative alle future Prospettive Finanziarie per il periodo 2014-20, dalle quali si potrà desumere la quantità di spesa che l'Ue è disposta ad impegnare per l'agricoltura.



Franco Sotte

## Un dibattito concentrato sul primo pilastro

Il dibattito fin qui si è concentrato, com'era ovvio dato il suo peso sulla Pac, sul destino del primo pilastro e in particolare del Pagamento Unico Aziendale, il quale assorbe a preventivo il 74% della spesa complessiva Pac, ma molto di più in termini di pagamenti effettivi. Giustificato all'atto della sua introduzione come una soluzione per raggiungere l'obiettivo del disaccoppiamento del sostegno all'agricoltura dalle quantità offerte, questo pagamento è nel tempo diventato sempre più inaccettabile, specie se calcolato su ba-

se storica, perché inefficiente e inefficace, costoso e di difficile giustificazione per il contribuente, oltre che distortivo del mercato.

La soluzione che si prospetta è quella di ridurre l'importo complessivo, di collegarlo più strettamente al rispetto obbligatorio di vincoli di sostenibilità ambientale e di redistribuirlo più equamente sul territorio dell'Ue. Una prima tranche sarà collegata a qualche misura dell'estensione (es. superficie) e del ruolo economico-sociale dell'agricoltura (es. occupazione, valore della produzione o potere di acquisto). Una seconda tranche sarà riferita alla specifica localizzazione dell'agricoltura (es. aree protette Natura 2000) o all'adozione di specifiche pratiche agricole (es. mantenimento pascoli). Non si tratterà di cambiamenti da poco, sempre che i fondi a disposizione ci siano ancora a sufficienza per accontentare tutti. È il caso di ricordare che il Commissario Ciolos, a proposito, ha detto che le proposte fin qui avanzate partono da un'ipotesi di invarianza della spesa Pac rispetto al passato: una assunzione del tutto incerta e probabilmente ultra-ottimistica.

Non si tratterà di cambiamenti da poco, dicevamo, perché, a meno che in camera caritatis sotto la spinta delle lobby conservatrici ogni ipotesi di riforma venga svilita, la redistribuzione dovrebbe essere consistente. E questo sarebbe un bene perché la spesa si collegherebbe di più alla fornitura di beni pubblici e si differenzerebbe, tra imprese e territori, in relazione più coerente al *lucro cessante* e al *danno emergente*. Cioè ai maggiori costi pagati e ai minori ricavi percepiti dagli agricoltori per via delle sostenibili pratiche agro-zootecniche imposte dalla legislazione europea e alle maggiori difficoltà a fare agricoltura in localizzazioni economicamente marginali ma ecologicamente, paesaggisticamente, culturalmente di grande rilievo. Verrebbe meno gran parte della rendita che oggi la spesa PAC crea con i suoi perversi e iniqui effetti sui prezzi delle terre a tutto scapito della valorizzazione dell'esercizio dell'impresa e del ricambio generazionale. I maggiori paradossi di oggi sono evidenti in alcuni esempi: un giovane che, per iniziare l'attività agricola, acquisti della terra da un vecchio che abbandona, è chia-

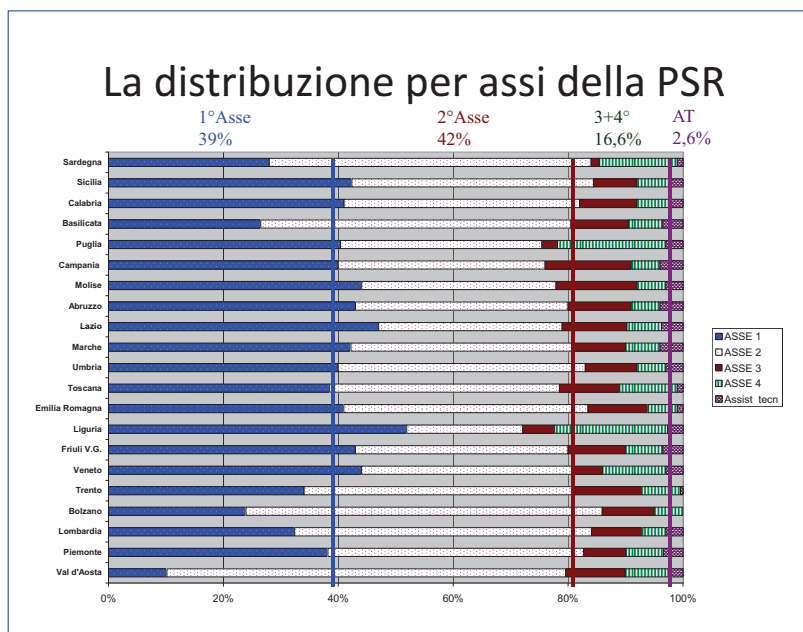
mato a corrispondere a quest'ultimo, oltre al prezzo della terra, anche il valore attualizzato dei pagamenti unici futuri (così chi lascia lucra a scapito di chi ne prende il posto); gran parte dei pagamenti originati nelle aree rurali confluiscono nelle città dove risiedono i proprietari fondiari, alcuni dei quali continuano a percepire il pagamento unico anche dopo cessata l'attività agricola vera e propria; la concorrenza tra due aziende con gli stessi ordinamenti produttivi, la prima beneficiaria del pagamento unico e la seconda no, è distorta a motivo di un premio che l'una percepisce e l'altra no, in relazione a quello che producevano dieci anni, fa nel triennio di riferimento per il calcolo del pagamento unico (dal 2000 al 2002).

Di fronte a questo fondamentale lavoro di riqualificazione del primo pilastro, che si spera possa arrivare in porto con successo, l'impegno per il secondo è stato di gran lunga più modesto. D'altra parte, nel documento della Commissione sono dedicate ad esso solo una cinquantina di righe a pagina 11-12, poco prima delle "opzioni politiche generali" delle "conclusioni". Ciò invece è un male, perché sarebbe un vero peccato che su questo fronte l'impegno diminuisse. Non solo per il fatto di disperdere, o comunque non valorizzare come meriterebbe, un'importante esperienza di politica partecipata nella quale sono stati investiti due periodi di programmazione (dal 2000 al 2013) e, prima ancora, la fruttuosa scuola di *governance* e di programmazione *bottom-up*, ramificata nel territorio, che è stata l'iniziativa Leader. Ma anche perché, mentre il primo pilastro passa direttamente dall'UE alle tasche dei suoi beneficiari attraverso le agenzie pagatrici nazionali (Agea) o regionali (Arpea, Avepa, ecc.), il secondo ha coinvolto e coinvolge tutto il territorio, e in Italia le Regioni in uno sforzo complessivo, certamente non semplice e spesso dispersivo, ma altrettanto cruciale per il rilancio competitivo dell'agricoltura e dello sviluppo rurale e per la sua integrazione con lo sviluppo del territorio. Occorre, infatti, ricordare al riguardo che, quando la politica

### Il secondo pilastro in secondo piano

Di fronte a questo fondamentale lavoro di riqualificazione

del primo pilastro, che si spera possa arrivare in porto con successo, l'impegno per il secondo è stato di gran lunga più modesto. D'altra parte, nel documento della Commissione sono dedicate ad esso solo una cinquantina di righe a pagina 11-12, poco prima delle "opzioni politiche generali" delle "conclusioni". Ciò invece è un male, perché sarebbe un vero peccato che su questo fronte l'impegno diminuisse. Non solo per il fatto di disperdere, o comunque non valorizzare come meriterebbe, un'importante esperienza di politica partecipata nella quale sono stati investiti due periodi di programmazione (dal 2000 al 2013) e, prima ancora, la fruttuosa scuola di *governance* e di programmazione *bottom-up*, ramificata nel territorio, che è stata l'iniziativa Leader. Ma anche perché, mentre il primo pilastro passa direttamente dall'UE alle tasche dei suoi beneficiari attraverso le agenzie pagatrici nazionali (Agea) o regionali (Arpea, Avepa, ecc.), il secondo ha coinvolto e coinvolge tutto il territorio, e in Italia le Regioni in uno sforzo complessivo, certamente non semplice e spesso dispersivo, ma altrettanto cruciale per il rilancio competitivo dell'agricoltura e dello sviluppo rurale e per la sua integrazione con lo sviluppo del territorio. Occorre, infatti, ricordare al riguardo che, quando la politica



## Il documento della Commissione non si pronuncia sul finanziamento della politica di sviluppo rurale, né ipotizza, come invece è stato fatto in altre occasioni un trasferimento di fondi dal primo pilastro attraverso la modulazione

di sviluppo rurale fu concepita negli anni Novanta ai tempi della Conferenza di Cork (1996) questa avrebbe dovuto ricevere nella Pac un finanziamento pari a quello della politica di sostegno ai mercati e ai redditi: da qui l'idea dei due pilastri ognuno dei quali avrebbe dovuto sostenere, con pari risorse finanziarie, un pari peso della politica agricola e di sviluppo rurale complessiva dell'UE. Anche per effetto dell'opposizione delle lobby agricole siamo ancora ben lontani da quell'obiettivo.

### Le prime proposte della Commissione per lo sviluppo rurale

In termini di sviluppo rurale, il documento del Commissario Ciolos non propone un cambiamento radicale con riferimento alle tipologie di misure offerte, ma si propone di ripensare il modo in cui esse sono combinate e collegate l'una all'altra, nel tentativo di garantire un maggiore coordinamento del secondo pilastro ai principi che con esso si intendono perseguire e, al tempo stesso, di renderlo più complementare alla politica agricola del primo pilastro e alle altre politiche dell'Ue.

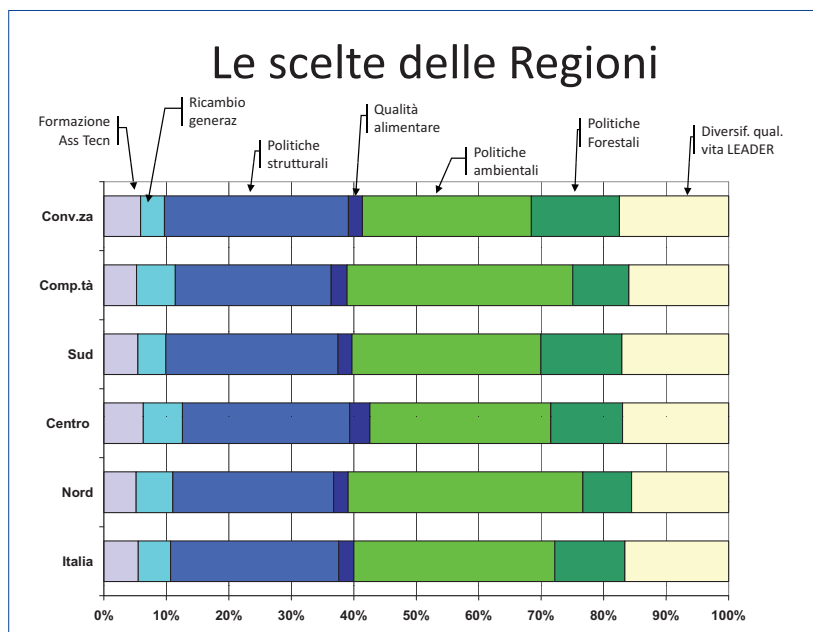
Sostanzialmente sono ripresentati gli obiettivi che erano all'origine della suddivisione nei tre primi assi: competitività dell'agricoltura; gestione sostenibile delle risorse naturali; sviluppo territoriale equilibrato. Questo è già una conferma che aspetti settoriali e territoriali rimarranno integrati nella nuova politica di sviluppo rurale dell'UE, comprese quelle responsabilità che, riguardando la qualità della vita nelle aree rurali e la competitività di altri settori oltre quello agricolo, sono state in genere trascurate nell'ambito dell'esperienza di sviluppo rurale fin qui condotta

riducendo il finanziamento agli Assi 3 e 4 a poco più del loro livello minimo (rispettivamente 10% e 5%) imposto dalla regolamentazione comunitaria.

I temi al centro dell'attenzione della futura politica di sviluppo rurale, inoltre, dovranno essere ancora più che in passato quelli dell'ambiente, del contenimento/adattamento al cambiamento climatico e dell'innovazione. Ma, se una maggiore attenzione ai beni pubblici appare profilarsi nel futuro di tutta la Pac, questa sarà realizzata affidando compiti diversi ai due pilastri. Al primo pilastro, il compito di fornire un sostegno di base annuale esteso a tutti gli agricoltori (e per questo motivo obbligatorio) convertendo l'attuale pagamento unico aziendale in due interventi annuali (un pagamento base

e un *green premium* per specifici comportamenti o territori), rafforzando la condizionalità ad esso associata. Al secondo pilastro, compiti di supporto a comportamenti agro-ambientali aggiuntivi o relativi a specifiche forme di agricoltura e localizzazioni, con sostegni più selettivi e tendenzialmente a sviluppo pluriennale.

Quanto agli strumenti idonei a raggiungere questi obiettivi, il progetto di secondo pilastro della Commissione propone nuovi meccanismi di attuazione più efficaci, "fissando obiettivi quantificati a livello dell'UE e dei singoli programmi, eventualmente abbinati ad incentivi da definire, quali ad esempio la riserva di efficacia ed efficienza". L'adozione di un "approccio più orientato ai risultati" dovrebbe consentire di indirizzare in modo migliore la politica verso le priorità dell'UE, attribuendo alla valutazione e al monitoraggio delle politiche agricole e di sviluppo rurale un ruolo più sistemati-



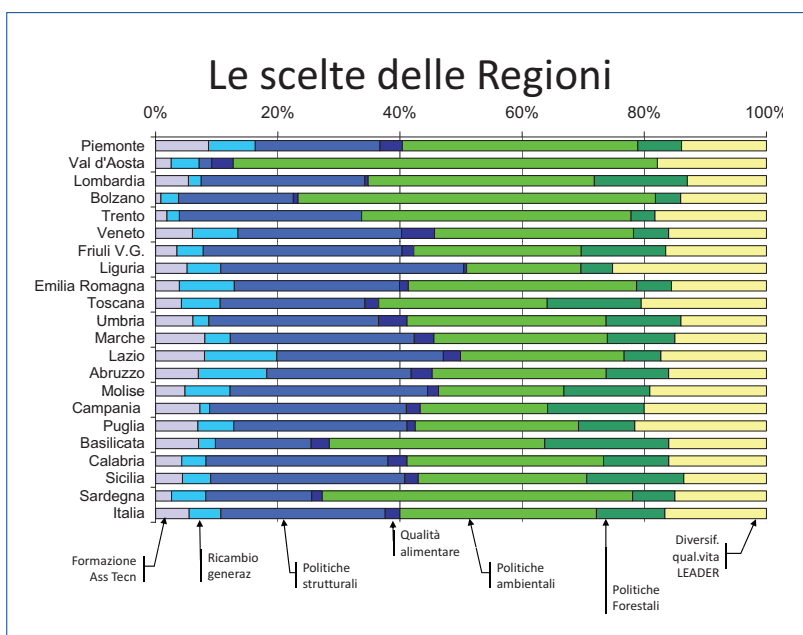
co e condizionante.

Questo significa che le varie misure specifiche adesso in vigore andranno soprattutto coordinate tra di loro individuando modalità di aggregazione delle stesse in “pacchetti” destinati a rispondere alle esigenze di specifici gruppi, come i piccoli agricoltori, o territori, come le aree di montagna, agevolando la collaborazione tra agricoltori e predisponendo a questo scopo appositi sistemi di incentivazione. In questo quadro, nuove misure specifiche possono essere necessarie per incoraggiare i giovani agricoltori, per favorire lo sviluppo della vendita diretta e dei mercati locali, per rafforzare e semplificare ulteriormente le politiche di qualità e di promozione.

Infine, il documento della Commissione ipotizza che nell’ambito delle misure per lo sviluppo rurale debba trovare posto anche un *kit* di strumenti per la gestione del rischio volti a consentire di affrontare più efficacemente le fluttuazioni del reddito e la volatilità dei mercati. Questo pacchetto di nuove misure anti-rischio, che sarà a disposizione degli Stati membri, potrà comprendere sia interventi di stabilizzazione dei redditi, purché compatibili con gli impegni assunti in sede di Organizzazione Mondiale per il Commercio, sia agevolazioni sul fronte assicurativo.

Quanto al finanziamento della politica di sviluppo rurale, il documento della Commissione non si pronuncia, né ipotizza, come invece è stato fatto in altre occasioni (ad esempio nell’*Health Check*) un trasferimento di fondi dal primo pilastro attraverso la modulazione. È evidente che in questa fase in cui non sono ancora compiutamente definiti i contenuti dei due pilastri (non è chiaro ad esempio dove saranno collocati gli interventi per le *less favoured areas*, le aree meno

**Pur nella valutazione certamente positiva di tante esperienze regionali di politica di sviluppo rurale in Italia, non mancano motivi di preoccupazione molto seri dei quali tener conto nel ridisegno della politica per il dopo 2013**



favorite) è difficile pronunciarsi sulla ripartizione dei fondi.

### Il rilancio del dibattito nel nuovo decennio

Il 2010 si è chiuso per la politica di sviluppo rurale con questa situazione abbastanza consolidata e apparentemente condivisa (ancorché sia ben lungi dall’essere adeguata), tanto da lasciare poco spazio all’ottimismo. Ma evidentemente, con l’inizio del 2011 e l’ingresso nel nuovo decennio che si chiuderà nel 2020, anno al quale i documenti strategici dell’UE fanno comunemente riferimento, qualcosa è significativamente cambiato.

La prima mossa è stata quella dell’annuncio a sorpresa di un documento a firma del parlamentare europeo della Csu tedesca (che aderisce al partito popolare europeo) Albert Dess, *rapporteur* nella Commissione agricoltura del Parlamento europeo (Comagri). I contenuti di questa comunicazione, che arriverà al voto in tarda primavera, ma fa già parecchio discutere, non sono ancora del tutto chiari, anche perché il testo è ancora in fase di scrittura. È invece esplicito il senso della proposta: un contenimento della spesa attribuita al primo pilastro entro i limiti massimi del 65 per cento di quanto fin qui complessivamente assegnato (che significa un taglio netto in quasi tutti gli Stati membri, Italia compresa); un trasferimento di fondi pari al 17-20 per cento dal primo al secondo pilastro per i beni pubblici assicurati da un’agricoltura più sostenibile; una concentrazione dei fondi su misure ambientali esplicite e ben verificabili e controllabili nell’ambito di un menu offerto agli Stati membri

La prima mossa è stata quella dell’annuncio a sorpresa di un documento a firma del parlamentare europeo della Csu tedesca (che aderisce al partito popolare europeo) Albert Dess, *rapporteur* nella Commissione agricoltura del Parlamento europeo (Comagri). I contenuti di questa comunicazione, che arriverà al voto in tarda primavera, ma fa già parecchio discutere, non sono ancora del tutto chiari, anche perché il testo è ancora in fase di scrittura. È invece esplicito il senso della proposta: un contenimento della spesa attribuita al primo pilastro entro i limiti massimi del 65 per cento di quanto fin qui complessivamente assegnato (che significa un taglio netto in quasi tutti gli Stati membri, Italia compresa); un trasferimento di fondi pari al 17-20 per cento dal primo al secondo pilastro per i beni pubblici assicurati da un’agricoltura più sostenibile; una concentrazione dei fondi su misure ambientali esplicite e ben verificabili e controllabili nell’ambito di un menu offerto agli Stati membri



per “andare oltre l’eco-condizionalità”: mantenimento dei prati permanenti, rotazione obbligatoria delle colture, riduzione dell’erosione, lotta al cambiamento climatico, adozione di tecnologie verdi, protezione delle fasce ecologiche, sequestro di CO2, ecc. Naturalmente, seguendo la sua tradizione

conservatrice, il Copa-Cogeca non ha mancato di far sentire subito la sua voce contraria. Ma questa non è una novità. L’organizzazione che rappresenta a Bruxelles le maggiori organizzazioni agricole e cooperative non ha mai brillato per la sua visione strategica, quanto piuttosto per la difesa di trasferimenti “facili, maledetti e subito”.

Su un altro fronte, il Commissario europeo all’agricoltura Dacian Ciolos, ha sottolineato in un recente importante discorso l’importanza di un maggiore coordinamento e una migliore complementarità tra i due pilastri della PAC e specialmente tra il secondo e gli altri strumenti finanziari comunitari. Secondo la sua opinione, che riflette una linea strategica della Commissione, le zone rurali e quelle urbane dovrebbero “agire insieme” con un maggior grado di integrazione tra la Pac e la politica di sviluppo regionale e di coesione. Ciò potrebbe comportare anche un disegno delle strategie e una gestione collegiale tra sviluppo rurale e di sviluppo regionale: fino ad una programmazione e una amministrazione comuni.

Un altro tema che di recente (nell’ultimo Consiglio agricolo ad esempio) ha ricevuto nuova enfasi è quello relativo alla competitività dell’agricoltura e al suo ruolo chiave nella creazione di occupazione e nel mantenimento del tessuto sociale delle zone rurali e nella funzione di stimolo che la politica di sviluppo rurale è chiamata a svolgere in quest’ambito, anche attraverso l’attivazione, come già accennato, di forme di *governance* ispirate all’approccio *bottom-up* consolidato con l’esperienza Leader. È una funzione, quella della creazione di occupazione in agricoltura, del rinnovamento generazionale nelle campagne e del suo ruolo anticiclico, troppo spesso sottovalutata. Andrebbe invece meglio compreso come, la diversificazione in agricoltura e nell’ambito rurale, contribuisca alla formazione di nuove occasioni di lavoro e di reddito anche attraverso la crescita dell’effetto moltiplicativo che l’agricoltura ha nell’industria alimentare, nel turismo e nella attrattività del territorio in cui si insedia. Un tema, quello della competitività per il rilancio dell’occupazione, ben evidenziato nel documento strategico dell’Unio-

**Le competenze dei Ministeri dell’Agricoltura**

COMPETENZE	BE	BG	CZ	DK	DE	ET	IR	GR	SP	FR	IT	CY	LT	LI
Alimentazione		X		X	X		X	X			X			
Ambiente	X							X	X			X		
Sviluppo rurale	X							X	X					
Foreste											X			
Solo agricoltura			X			X				X			X	X
No agricoltura				X				X	X					

COMPETENZE	LU	UN	MT	NL	AU	PL	PG	RO	SL	SK	FI	SV	UK	UE
Alimentazione				X					X				X	9
Ambiente				X	X								X	6
Sviluppo rurale	X	X	X			X	X	X					X	10
Foreste					X				X		X			4
Solo agricoltura										X		X		7
No agricoltura			X										X	5

ne *Prospettiva Europa-2020*, pubblicato in marzo del 2010, riguardo al quale l’agricoltura non deve estraniarsi.

Nella direzione di una migliore qualificazione dell’intervento del secondo pilastro muove anche il questionario presentato dalla Presidenza semestrale ungherese al

Consiglio agricolo nel quale alle singole delegazioni nazionali sono stati posti recentemente i seguenti tre quesiti: “In quale modo la Pac del futuro può: a) sostenere l’occupazione rurale e mantenere il tessuto sociale delle zone rurali? b) Migliorare l’economia rurale e promuovere la diversificazione? c) favorire la diversità strutturale dei sistemi di allevamento e migliorare le condizioni per le piccole aziende agricole anche attraverso lo sviluppo dei mercati locali?”

### La politica di sviluppo rurale in Italia, quali insegnamenti?

Nel frattempo, in Italia, con la politica di sviluppo rurale, entrando nel quinto anno dei sette previsti dal 2007 al 2013, siamo arrivati ben oltre metà percorso. E mentre ci si sforza di disegnare la futura politica di sviluppo rurale europea è forse il caso di verificare come essa in Italia stia concretamente perseguendo gli obiettivi prefissati. Pur nella valutazione certamente positiva di tante esperienze regionali, non mancano motivi di preoccupazione molto seri dei quali tener conto nel ridisegno della politica per il dopo 2013. Alcuni sono comuni anche agli altri Stati membri, altri sono specifici o più complessi da affrontare in Italia. Vediamoli in breve.

- I tempi allungati.** Alcune procedure imposte dall’Ue possono effettivamente essersi dimostrate troppo complesse, tanto che i ritardi nell’avvio dei Psr hanno interessato anche altri Paesi in Europa, ma la qualità di diversi Psr italiani già nella loro prima formulazione presentata a Bruxelles era spesso non conforme alla regolamentazione. I ritardi peraltro hanno riguardato anche l’emissione dei bandi e l’attivazione delle misure. Essi si sono concentrati soprattutto in alcune Regioni del Mezzogiorno, specie nelle Regioni convergenza. Questo ha indebolito l’efficacia della concentrazione della spesa in favore della coesione. Nei primi anni, peraltro, la spesa è stata soprattutto concentrata nei cosiddetti trascinati dal periodo di programmazione 2000-

2006. Questa soluzione ha consentito di utilizzare i fondi stanziati, ciò nondimeno è inefficiente spendere in ritardo di anni.

**2. La scollatura tra settoriale e territoriale.** “*Mainstreaming the Leader initiative*” era l’espressione con la quale, a conclusione della seconda Conferenza sullo sviluppo rurale di Salisburgo del 2003, l’Ue si impegnava ad estendere l’approccio bottom-up dell’iniziativa comunitaria Leader a tutta la politica di sviluppo rurale. In realtà, nell’esperienza delle Regioni italiane l’approccio Leader dell’Asse 4 ha generalmente interessato soltanto l’Asse 3, costituendo una politica specifica e separata. Su un altro piano, sostanzialmente separate nella concezione e indipendenti nelle metodologie di gestione, si sono collocate tutte le altre politiche facenti capo agli Assi 1 e 2. Si è perpetuata così una pericolosa disgiunzione tra misure settoriali e territoriali, con il rischio di minare alle fondamenta la logica integrata stessa del secondo pilastro della Pac.

**3. La scelta delle precedenze.** Le politiche alle quali, specie in fase di avvio dei Psr, è stata assicurata la precedenza sono state in generale le più facili e più tradizionali (e per ciò stesso meno strategiche e innovative) e solitamente già presenti nel menu della programmazione dello sviluppo rurale 2000-2006 (per le quali si potevano pagare subito i “trascinamenti”). I fondi a disposizione sono dunque stati spesi prioritariamente per le politiche agro-ambientali, forestali e strutturali, lasciando indietro tutte le altre, specie quelle introdotte ex novo. Questo è un limite dell’esperienza compiuta per due motivi. Il primo, alcune politiche (formazione, assistenza tecnica, approccio Leader) dovevano avere funzione propedeutica nei confronti delle altre e di conseguenza non si è innalzata la qualità della programmazione, come sarebbe stato auspicabile. Il secondo, le politiche nuove sono più complesse ma nello stesso tempo più qualificanti. La conseguenza è quella di attenuare la portata innovativa della nuova politica di sviluppo rurale e di non maturare esperienza nei campi nei quali sarebbe più importante e urgente.

**4. Lo scarso coordinamento.** In Italia sono stati sviluppati 21 (quasi uno su quattro) degli 88 programmi di sviluppo rurale di tutta l’UE-27. Sarebbe stato auspicabile un forte coordinamento dello Stato, ma in base ad una malintesa rivendicazione di autonomia le Regioni hanno spesso vissuto con fastidio il coordinamento centrale. Si consideri che la Spagna (un Paese non meno regionalista) ha adottato oltre al Psn, anche il “Quadro nazionale di sviluppo rurale” (previsto all’art.15 Reg.1698/2005) con il quale sono state imposte dal centro in tutti i Psr otto misure obbligatorie, mentre per altre, pur facoltative, se ne sono definite dal centro le modalità attuative.

Lo scarso livello di coordinamento ha determinato disparità di definizione (ad esempio in materia di “primo insediamento” o di “impresa boschiva”) e disparità di trattamento distorsive della concorrenza. Tutto questo si è riflesso anche in costi aggiuntivi dovuti alla ripetitività delle procedure, alla assenza di servizi in comune, alla possibile sovrapposizione delle iniziative (ad esempio in tema di consulenza).

**5. Buona l’analisi, non altrettanto l’attuazione.** Nella parte dedicata all’analisi, tutti i Psr si esprimono a favore della concentrazione della spesa su pochi obiettivi e su territori ben delimitati. Questa finalità si sarebbe dovuta perseguire con l’adozione di forme di selezione stringenti e attraverso l’esclusione delle zone non prioritarie, puntando con preferenza sull’impresa, l’imprenditore, le aree svantaggiate o quelle più vulnerabili. Guardando però alla parte operativa dei Psr e alla loro attuazione attraverso i bandi, la selettività si è attenuata. Sono prevalse spinte distributive. I *business plan*, ad esempio, rivendicati dai giovani del Ceja e indicati come strumenti essenziali per l’analisi della effettività dell’intervento, non sono stati sostanzialmente utilizzati per la promozione dei più meritevoli o sono stati ridotti al rango di inutili adempimenti burocratici. Così i criteri di selezione si sono allentati fino ad allargare eccessivamente la lista dei beneficiari potenziali a tutte le aziende e tutti i territori, con l’effetto di sfavorire i progetti più meritevoli.

### Considerazioni conclusive

Ovviamente, come anticipato, il giudizio qui espresso sulla qualità della programmazione dello sviluppo rurale in atto, sarà confermato o smentito con ulteriori approfondimenti. Non è il caso neanche di generalizzare. C’è comunque un distacco notevole tra programmi e risultati. Da un lato, la politica di sviluppo rurale è stato un considerevole sforzo di ricerca e di iniziativa nel promuovere l’affermazione di un approccio strategico, integrato e territoriale in materia di sviluppo rurale. Anche perché a questa politica si attribuito il compito di facilitare l’uscita dalla vecchia Pac. Dall’altro lato, l’assillo principale e ricorrente in molte Regioni è stato quello di ricevere da Bruxelles (e da Roma) la maggiore quantità possibile di fondi, senza cura per la proporzionalità e il merito, per poi di spenderli prima possibile verso i soliti canali e beneficiari della spesa, con buona pace per ogni considerazione strategica. Come se l’uscita delle somme dal bilancio pubblico fosse già di per sé un positivo indicatore di risultato e non semplicemente un *input* per il conseguimento dei risultati diretti (*outcome*) e di quelli indiretti (*impact*), riflessi sul contesto economico-sociale, i soli in grado di consentire una effettiva valutazione dell’efficienza e dell’efficacia della spesa. Questo assillo a spendere è una prassi perversa e ricorrente in materia di politica agraria, trasferitasi sulla politica di sviluppo rurale.