

# **La politica di sviluppo rurale tra analisi e prassi**

Riflessioni a margine di alcuni recenti studi pubblicati in Italia

Franco Sotte

## **Sommario**

*La recente pubblicazione in Italia di una serie di monografie sulla politica di sviluppo rurale offre lo spunto per una riflessione sulla qualità della politica di sviluppo rurale in corso. Nonostante l'impegno di tanti attori e numerose istituzioni si osserva, salvo alcune eccezioni, una gestione attratta da obiettivi di breve periodo, poco propensa ad impegnarsi nella selezione e finalizzazione degli interventi, nell'integrazione tra obiettivi settoriali e territoriali e nella cura dell'efficienza e dell'efficacia. La ricerca ha la responsabilità di analizzare e denunciare questo distacco tra analisi e prassi, per migliorare la qualità della programmazione dello sviluppo rurale in corso, ma anche, in vista della scadenza del 2013, per contribuire alla messa a punto in Europa di una politica agricola e di sviluppo rurale coerente con gli obiettivi strategici dell'Unione.*

## **Summary**

*The recent publication in Italy of several books on rural development policy and the commitment of quite a lot of actors and institutions for its implementation contrasts with the evidence of an administration little inclined to engage itself in targeting and selecting, integrating between spatial and sectoral objectives, and taking care of the efficiency and the effectiveness. Those involved in the research have the responsibility to analyze and condemn this separation between analysis and practice. It is necessary to improve the quality of the rural development policies in progress also, in sight of the year 2013, to contribute to the design of a European agricultural and rural development policy consistent with the strategic objectives of the Union.*

## **Novità e complessità**

Due elementi di fondo caratterizzano l'attuale politica di sviluppo rurale in Italia e in Europa: la novità e la complessità.

La novità, perché il secondo pilastro della Pac, istituito solo pochi anni fa con Agenda 2000 a seguito della Conferenza di Cork del 1996, è stato profondamente riformato con il Reg. 1698/2005 che ha dato avvio alla programmazione dello sviluppo rurale del periodo 2007-2013. Adempiendo alle prescrizioni della seconda Conferenza europea sullo sviluppo rurale di Salisburgo del 2003, si è razionalizzata e generalizzata l'impostazione generale secondo il principio: "unica programmazione, unico fondo [il Feasr], unico sistema di

valutazione”. Inoltre, alla politica di sviluppo rurale sono state assegnate più risorse; è stato ampliato il menu delle misure (con l’estensione recente degli obiettivi alle cosiddette “nuove sfide”: cambiamento climatico, risorse idriche, biodiversità e bioenergie); è stato esteso a tutta la politica di sviluppo rurale il cosiddetto “approccio Leader” che prevede procedure *bottom-up* e un coinvolgimento più diretto delle comunità e istituzioni locali; si è ridefinito e decisamente migliorato il ruolo della valutazione; si sono infine promosse procedure orientate a promuovere una maggiore finalizzazione e selezione dei soggetti e dei territori, nel quadro di una maggiore integrazione tra le politiche.

Il secondo elemento che caratterizza la politica di sviluppo rurale è la sua complessità. Non si tratta infatti propriamente di *una* politica ma piuttosto, come è stato detto, di un “canestro” di politiche. Articolata a livello europeo su quattro Assi, 41 misure, 27 piani strategici nazionali (Psn), 88 programmi di sviluppo rurale (Psr), migliaia di bandi, centinaia di migliaia di domande e progetti, essa interviene su un insieme molto articolato di materie: strutture e infrastrutture agricole e non agricole; filiere agro-alimentari e commercializzazione dei prodotti agricoli; formazione, informazione e assistenza tecnica; ricambio generazionale; difesa e valorizzazione della qualità degli alimenti; tutela ambientale e paesaggistica; valorizzazione e salvaguardia del patrimonio forestale; diversificazione delle attività produttive e qualità della vita in ambito rurale.

Dal punto di vista metodologico, si tratta realizzare un grande processo di razionalizzazione e di integrazione: innanzitutto tra le politiche comprese nella vecchia Pac orientamento e quelle originate dalle cosiddette “misure di accompagnamento” della riforma MacSharry del 1992, con l’approccio Leader e l’esperienza della programmazione dal basso. Si tratta poi di coniugare la dimensione settoriale agricola con quella territoriale e gli obiettivi rappresentati nel menu delle vecchie misure con quelli relativi alle “nuove sfide”.

Quanto poi alla gestione, le nuove procedure definite dall’Ue si propongono in modo molto più deciso e coerente che nel passato una serie di finalità fondamentali: concentrare le risorse su pochi e più precisi obiettivi, definiti anche in termini quantitativi sia dal punto di vista delle scelte territoriali, che delle tipologie di beneficiari; favorire i processi di integrazione tra soggetti e istituzioni nell’ambito dei territori (Pit) e delle filiere (Pif); accompagnare tutta la programmazione con una continua attività di valutazione che integri operativamente il ritorno informativo (*feed-back*) a tempestive azioni migliorative dell’intero processo programmatorio (*feed-forward*).

D’altra parte, concluso il dibattito prevalentemente interno agli interessi agricoli dell’*Health Check* e completata la riforma Fischler del 2003, si è aperta in Europa la riflessione sul dopo-2013. Un confronto che prenderà ancor più vigore autunno nel 2010, nel quadro della *Revisione di Bilancio*, una volta rinnovata la Commissione europea e superato lo scoglio del referendum irlandese che auspicabilmente attribuirà al nuovo Parlamento europeo (e alla sua Commissione agricoltura guidata dall’ex ministro italiano Paolo De Castro) compiti di codecisione in materia di politica agricola. Data la debole sostenibilità a lungo

termine del pagamento unico aziendale che assorbe attualmente più del 70% delle risorse della Pac, sarà soprattutto sul secondo pilastro che potrà fondarsi più saldamente la difesa delle ragioni della Pac. Esse vanno ricercate, nel quadro degli orientamenti base dell'Ue, associando il primo Asse (competitività) agli obiettivi di Lisbona<sup>1</sup>, il secondo (agroambiente e "nuove sfide") a quelli di Göteborg<sup>2</sup> e il terzo (diversificazione e qualità della vita) all'obiettivo della coesione economica e sociale sancita nell'art.3 del Trattato dell'Unione.

## **La ricerca a supporto della politica di sviluppo rurale in Italia**

Le poste in gioco sono dunque elevate e la partita sul dopo-2013 avrà presumibilmente effetti a lungo termine per l'agricoltura e lo sviluppo delle aree rurali. In questo confronto, i successi e gli insuccessi dell'esperimento in corso nell'ambito del secondo pilastro della Pac giocheranno un ruolo cruciale. Per questo motivo, l'attuale politica di sviluppo rurale va valutata e studiata con particolare impegno e attenzione. E' questo un compito delle istituzioni preposte alla sua amministrazione e implementazione o al suo monitoraggio ma, per la novità, complessità e importanza strategica di cui si è detto, è un compito anche della ricerca. Da questo punto di vista, per fortuna, in Italia si è partiti particolarmente bene. Sono stati pubblicati infatti negli ultimi mesi ben cinque monografie sulla politica di sviluppo rurale in Italia e in Europa. Si tratta di ricerche molto diverse tra di loro negli obiettivi e nelle metodologie, complementari ciascuna rispetto alle altre, che forniscono alla politica di sviluppo rurale in Italia delle fondamenta informative e di analisi solide e che non mancano di sollevare e affrontare i notevoli problemi aperti.

Francesco Mantino ha pubblicato un prezioso volume su: "Lo sviluppo rurale in Europa. Politiche, istituzioni e attori locali dagli anni '70 ad oggi" (Mantino 2008). Si tratta di un lavoro particolarmente elaborato e complesso frutto della vastissima esperienza che l'autore ha maturato come ricercatore di livello internazionale e, nello stesso tempo, di animatore, dall'interno dell'Inea, dello sviluppo rurale nelle differenti esperienze del Paese. In questo studio, dopo una breve ed efficace rassegna teorica, sono ripercorse le tappe della elaborazione concettuale e della istituzione della politica di sviluppo rurale in Europa. L'attuale politica di sviluppo rurale 2007-2013 è presentata nella prima parte del volume come risultato della convergenza di due parallele esperienze: quella della riforma della Pac, fino alla istituzione con Agenda 2000 del secondo pilastro, e l'altra dell'iniziativa comunitaria Leader, che da programma pilota si è affermata nel tempo come soluzione da generalizzare nella programmazione dello sviluppo rurale. Nella seconda parte del libro, l'autore analizza i modelli istituzionali e le

---

<sup>1</sup> Ci si riferisce all'insieme delle decisioni adottate dal Consiglio Europeo straordinario tenutosi nel marzo 2000 a Lisbona e dedicato ai temi economici e sociali dell'Unione Europea. Gli Obiettivi di Lisbona sono fondati sui seguenti principi: a) l'innovazione è il motore principale del cambiamento economico; b) l'innovazione si fonda sull'economia della conoscenza, cioè sull'investimento in ricerca e formazione; c) l'innovazione è anche frutto del rinnovamento sociale e ambientale in un quadro ispirato alla sostenibilità.

<sup>2</sup> Sono gli obiettivi fissati dal Consiglio europeo di Göteborg del 15 e 16 giugno 2001 per integrare i temi ambientali nella strategia di sviluppo economico e sociale definita a Lisbona nel 2000.

modalità attraverso le quali realizzare la *governance* multi-livello tra istituzioni (dall'Europa, allo Stato, alle Regioni, e da queste fino ai livelli locali), e al tempo stesso il coordinamento e l'integrazione tra attori e tra istituzioni ai vari gradi di responsabilità e competenza. Il tema della buona *governance* è al centro dell'attenzione in quanto condizione essenziale per una buona programmazione e quindi attivazione dello sviluppo locale nelle zone rurali e riferimento essenziale per l'iniziativa delle imprese e degli agenti nel territorio.

Nel secondo volume, Andrea Fugaro "La nuova politica di sviluppo rurale 2007-2013" (Fugaro, 2008) presenta ed analizza nei dettagli la politica di sviluppo rurale attualmente in vigore. È un manuale operativo e un prezioso strumento di consultazione, particolarmente utile per gli operatori economici interessati a comprendere le opportunità offerte dai quattro assi e dalle misure previste nel Reg. 1698/2005 e, per ciascuna di queste, le diverse modalità di accesso. Il maggior pregio di quest'opera è di presentare in modo semplice e facilmente comprensibile anche per i meno esperti la gamma di opportunità della politica di sviluppo rurale in corso e, al tempo stesso, rendere conto con chiarezza e sintesi della sua complessa articolazione.

Il terzo lavoro, "Letture dello sviluppo rurale", curato da Massimo Bagarani (Bagarani, 2008) raccoglie una serie di contributi incentrati sull'esperienza e sui problemi dello sviluppo rurale del Molise, un laboratorio particolarmente interessante sotto il profilo dello sviluppo rurale per la sua condizione di relativo isolamento (*remoteness*) rispetto ai grandi centri urbani e per la presenza nel territorio di consistenti problemi demografici, ambientali, paesaggistici e socio-economici; ma anche, nello stesso tempo, di opportunità tipiche delle regioni meridionali. Il ventaglio di temi trattati è particolarmente ampio. Seppure è all'agricoltura che viene dedicata la maggiore attenzione, gli studi analizzano lo sviluppo rurale in una prospettiva marcatamente territoriale affrontando anche le tematiche dello sviluppo turistico e dell'integrazione tra settori a livello locale.

L'approccio territoriale è ancora più decisamente marcato nell'analisi della recente rapporto dell'Ocse (Oecd) sulla politica di sviluppo rurale in Italia (Oecd, 2009). Coerentemente con l'approccio seguito anche in studi analoghi dedicati dalla stessa Ocse ad altri Paesi (il più recente sulla Cina) e in un'ottica più olistica degli altri lavori, qui lo sviluppo rurale viene inteso come un problema in primo luogo di inadeguatezza del capitale umano e relazionale, così come della disponibilità e accessibilità ai servizi, della qualità delle istituzioni e della loro capacità di darsi e perseguire obiettivi strategici. Lo studio non manca di segnalare le profonde differenziazioni presenti in Italia dove, a fianco di regioni rurali tra le più ricche dei paesi dell'Ocse, grazie alla loro economia diversificata fondata prevalentemente sulla presenza e lo sviluppo di fenomeni di distrettualizzazione (nelle Regioni Nec: Nord-Est-Centro o della cosiddetta "Terza Italia"), non mancano situazioni decisamente critiche. Queste ultime, presenti prevalentemente nelle regioni meridionali, si caratterizzano per una generale arretratezza socio-economica, per l'invecchiamento anche come effetto dell'esodo dei giovani, dalla mancanza di iniziative imprenditoriali, dal freno allo sviluppo

imposto dalle infiltrazioni della malavita organizzata.

La principale critica dell'Ocse alla politica di sviluppo rurale adottata in Italia (e più in generale nell'Ue) riguarda la sua accentuata settorialità. Determinato dalla sua genesi dall'interno della Pac, il persistente carattere "agricolo" della politica di sviluppo rurale rappresenta, nell'interpretazione dell'Ocse (si veda anche Trapasso, 2009) il maggiore ostacolo alla estensione di tale politica all'ampio ventaglio delle problematiche dello sviluppo dei territori rurali e alla sua integrazione con le politiche regionali.

L'ultimo volume recentemente pubblicato in materia di politica di sviluppo rurale, "La politica di sviluppo rurale 2007-2013. Un primo bilancio per l'Italia", è un lavoro a più mani, curato dall'autore di questa nota nell'ambito delle iniziative del *Gruppo 2013* (Sotte, 2009). Il suo scopo è presentare e valutare l'esperienza di politica di sviluppo rurale in Italia e nelle Regioni italiane dopo due anni dall'avvio del periodo di programmazione 2007-2013. Dopo una analisi complessiva delle scelte delle Regioni nel quadro definito dalla normativa europea e dalle indicazioni degli Orientamenti strategici comunitari e del Piano strategico nazionale, il volume analizza lo stato di avanzamento dei Psr fino alle scelte operate nella definizione dei bandi e delle altre modalità di attivazione della spesa. A questo scopo, la politica di sviluppo rurale è sezionata in sette singole politiche: della formazione e dell'assistenza tecnica, del ricambio generazionale, strutturale, della qualità alimentare, agro-ambientale, forestale, della diversificazione e della qualità della vita. A ciascuna di queste è dedicato un capitolo.

Tutti questi lavori si aggiungono al consistente lavoro di documentazione, ricerca, elaborazione statistica e *policy design*, svolto presso il Mipaaf e nelle Regioni e Province autonome, di concerto con la Commissione, per la predisposizione del Psn e dei Psr. Un lavoro al quale ha partecipato una vasta platea di istituzioni e di attori. Alle Regioni, infatti, del tutto *bypassate* nella gestione del primo pilastro della Pac e invece protagoniste centrali del secondo, si integrano le rappresentanze degli interessi locali di ogni genere: Province, Comuni e loro unioni, Comunità montane, parchi e aree protette, associazioni ambientaliste e di difesa dei valori paesaggistico-culturali del territorio, organizzazioni e istituzioni della montagna e rappresentanti dei relativi valori turistico-ambientali, organismi volti alla difesa delle produzioni tipiche e dei patrimoni gastronomici locali. A tutte queste si aggiungono le organizzazioni e istituzioni frutto delle esperienze di programmazione *bottom-up* dello sviluppo del territorio e di valorizzazione delle sue risorse endogene quali i distretti rurali e agro-alimentari o i Gruppi di azione locale (Gal) sorti con l'esperienza più che decennale dell'iniziativa comunitaria Leader.

Si connette a tutto questo l'attività informativa e di animazione dello sviluppo rurale svolta dalla Rete Rurale Nazionale, principalmente attraverso il suo sito internet: [www.reterurale.it](http://www.reterurale.it). Considerando complessivamente lo sforzo compiuto nella stesura delle pubblicazioni citate e l'attenzione raccolta dall'insieme delle iniziative in materia di sviluppo rurale si può dunque indubbiamente affermare che l'Italia partecipa in modo particolarmente attivo alla realizzazione del secondo pilastro della Pac.

## **La politica di sviluppo rurale in Italia sta effettivamente cogliendo i suoi obiettivi?**

Si pongono a questo punto due domande. Di fronte a questo indubbio e consistente sforzo intellettuale e partecipativo, la politica di sviluppo rurale in Italia sta concretamente perseguendo gli obiettivi prefissati? Sta effettivamente realizzando la visione strategica e adottando l'approccio integrato disposto dal Reg. 1698/2005 e dagli Orientamenti strategici comunitari (Osc), e condiviso in Italia dal Psn e dai Psr?

Ovviamente, nel delineare una prima risposta a questi interrogativi non si può non considerare che si tratta di una politica le cui misure attuative sono ancora *in fieri*, anzi, per meglio dire, in molte realtà, hanno da poco lasciato i blocchi di partenza. Sono passati solo due anni e mezzo dalla data del suo avvio formale (gennaio 2007) e un giudizio conclusivo potrà essere espresso sui risultati una volta ottenuti e non soltanto sui programmi e sui bandi sui quali soltanto si può ora basare la valutazione. Essa è ciò nondimeno particolarmente opportuna, pur in questa fase intermedia, se si vuole intervenire in tempo per migliorare e correggere alcuni aspetti legati all'impostazione generale dei bandi, la ripartizione delle risorse tra misure, ecc. Non mancano infatti motivi di preoccupazione molto seri. Alcuni sono comuni anche all'esperienza di altri Stati membri, altri sono specifici o più complessi da affrontare in Italia. Essi riguardano le tematiche che saranno ora brevemente trattate: i tempi troppo allungati, la scollatura tra politiche settoriali e territoriali, la scelta delle precedenze, lo scarso coordinamento e le cesure tra analisi e applicazione (Sotte, 2009).

***I tempi troppo 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 presentati a Bruxelles era spesso non conforme alla regolamentazione. I ritardi peraltro riguardano anche l'emissione dei bandi e l'attivazione delle misure. Essi si concentrano soprattutto in alcune Regioni del Mezzogiorno e nelle Regioni convergenza. Il rischio è che si indebolisca l'efficacia della concentrazione della spesa in favore della coesione. Finora peraltro la spesa è stata soprattutto per trascinalenti dal precedente periodo di programmazione. Questa soluzione ha consentito di utilizzare la spesa stanziata, ciò nondimeno è inefficiente spendere in ritardo di anni per impegni assunti nel corso della programmazione precedente. Resta alto peraltro il rischio di incorrere già nel 2009 e specie nel 2010 nella trappola del disimpegno automatico dopo due anni dallo stanziamento.

***La scollatura tra politiche settoriali e territoriali.*** Con l'espressione: "*mainstreaming the Leader iniziative*", la seconda conferenza sullo sviluppo rurale di Salisburgo del 2003 proponeva l'estensione dell'approccio *bottom-up* dell'iniziativa comunitaria Leader a tutta la politica di sviluppo rurale, oltre all'unificazione delle procedure (Mantino, 2008). In realtà, nell'esperienza delle Regioni italiane l'approccio Leader ha generalmente interessato soltanto l'Asse 3, costituendo una politica specifica e separata da quella degli altri Assi. La spesa

attribuita complessivamente agli Assi 3 e 4 raramente peraltro supera significativamente il 15% minimo imposto dal Reg.1698/2005. Su un altro piano, sostanzialmente separate nella concezione e indipendenti nelle metodologie di gestione, si collocano tutte le altre politiche facenti capo agli Assi 1 e 2. Si perpetua così una pericolosa disgiunzione tra le politiche settoriali e quelle territoriali, che rischia di minare alle fondamenta la struttura stessa del secondo pilastro della Pac (Oecd, 2009).

**La scelta delle precedenze.** Le politiche alle quali, in fase di avvio dei Psr, è stata assicurata la precedenza sono state in generale quelle 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 per due motivi. Il primo, alcune politiche (formazione, assistenza tecnica, approccio *Leader*) hanno funzione propedeutica nei confronti delle altre e di conseguenza la qualità della programmazione si abbassa (Fugaro, 2008). Il secondo, le politiche nuove sono più complesse ma nello stesso tempo più qualificanti. Si rischia pertanto 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 (Bagarani, 2008).

**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 (Mantino, 2008). Si consideri che la Spagna (un Paese non meno federalista) 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 nei Psr otto misure obbligatorie, mentre per altre, pur facoltative, se ne sono definite dal centro le modalità attuative. Lo scarso livello di coordinamento determina disparità di definizione (ad esempio in materia di “primo insediamento” o di “impresa boschiva”) e disparità di trattamento distorsive della concorrenza. Tutto questo si riflette 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).

**La cesura tra analisi e applicazione.** Nella parte dedicata all’analisi di tutti i Psr è comune che ci si esprima a favore della concentrazione della spesa su pochi obiettivi e territori ben delimitati. Questa finalità si persegue 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 attenua. Prevalgono spinte distributive. I *business plan*, ad esempio, indicati come strumenti essenziali per l’analisi della effettività dell’intervento, non vengono sostanzialmente utilizzati per la promozione dei più meritevoli o sono ridotti al rango di inutili adempimenti

burocratici. I criteri di selezione si allentano fino a comprendere tutti i beneficiari potenziali, tutte le aziende e tutti i territori con l'effetto di favorire non i progetti più necessari e promettenti, ma i beneficiari .

Ovviamente, come anticipato, il giudizio preoccupato 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. Ma non bisogna sottovalutare i segnali che arrivano dalle Regioni. D'altra parte, basti osservare con quanta poca tensione si è adempiuto al compito di adeguare i Psr alle “nuove sfide”, a partire dall'*Health Check* che le ha adottate senza fornire però più che generiche indicazioni di indirizzo; o come l'accompagnamento del settore lattiero-caseario (peraltro incongruente con le finalità della politica di sviluppo rurale) abbia catturato l'attenzione molto più delle quattro effettive “nuove sfide” ben più strategiche e di interesse generale.

### **Come spingere il cavallo a bere?**

C'è evidentemente un distacco notevole. Da un lato, si assiste ad un considerevole sforzo di ricerca e ad una notevole iniziativa di singoli attori e istituzioni nel promuovere l'affermazione di un approccio strategico, integrato e territoriale in materia di sviluppo rurale. Anche perché a questa politica si attribuisce il compito di facilitare l'uscita dalla vecchia Pac della quale il pagamento unico aziendale, più passa il tempo, più appare un residuo costoso, anacronistico e difficilmente difendibile.

Dall'altro lato, sembra che i decisori finali delle politiche (sostenuti, salvo limitate eccezioni, dalle *lobby* agricole e non agricole specie nell'azione rivendicativa quotidiana) siano mossi da obiettivi di breve termine. L'assillo principale e ricorrente, che ne muove l'azione, sembrerebbe quello di ricevere innanzitutto da Bruxelles e da Roma la maggiore quantità possibile di fondi, in barba ad ogni regola di proporzionalità o di merito, e poi di spenderli prima possibile verso i soliti canali e beneficiari della spesa, indipendentemente da ogni considerazione strategica. Quasi che l'uscita delle somme dal bilancio pubblico sia 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, che la ricerca ha il dovere di denunciare apertamente. Pur nel rispetto dei ruoli e del “primato della politica”, la ricerca non può semplicemente “provvedere ... acqua perché il cavallo beva” lasciando poi al cavallo stesso (fuori di metafora: ai decisori politici e agli interessi lobbistici) di scegliere se e quanto bere, o se addirittura ribaltare il secchio e gettare l'acqua così faticosamente raccolta. Anche perché questa volta la politica di sviluppo rurale è “osservata speciale”.

Se l'esperimento del secondo pilastro passerà l'esame, su di esso si costruirà gran parte della Pac del futuro. Se verrà bocciato, si rischia di dover fare conto soltanto sulla *path-dependency*, sulla capacità cioè della Pac di auto-conservarsi. E' questa una qualità che in passato tale politica ha dimostrato di possedere oltre ogni aspettativa. Ma i segnali che vengono dalle consultazioni sulla *Revisione di Bilancio* non sembrano suggerire molto ottimismo. A parte questo, comunque, è questa la Pac di cui ha bisogno l'agricoltura europea e quella italiana in particolare? É con i trasferimenti del primo pilastro e una spesa a pioggia e per obiettivi di breve del secondo che si difende la competitività dei sistemi agricoli, si cura la sostenibilità dello sviluppo nelle aree rurali e si risolvono i problemi delle regioni in ritardo di sviluppo? E' compito della ricerca fornire soluzioni, facilitare l'innovazione, ma anche farsi parte attiva nel sottolineare a tutti i responsabili delle politiche agricole e di sviluppo rurale la necessità di recuperare una visione strategica e di adottare decisioni direttamente conseguenti nella gestione corrente della politica di sviluppo rurale.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Bagarani M. (a cura), *Lecture dello sviluppo rurale*, FrancoAngeli, Milano, 2008.

Fugaro A., *La nuova politica di sviluppo rurale 2007-2013. Una politica per l'agricoltura, una politica per il territorio.*, Il Sole 24 Ore – Edagricole, 2008.

Mantino F., *Lo sviluppo rurale in Europa. Politiche, istituzioni e attori locali dagli anni '70 ad oggi*, Il Sole 24 Ore – Edagricole, 2008.

OECD, *OECD Rural Policy Reviews: Italy*, Paris, 2009

Sotte F. (a cura), *La politica di sviluppo rurale 2007-2013. Un primo bilancio per l'Italia*, Gruppo 2013, Quaderni, Edizioni Tellus, 2009.  
<http://www.gruppo2013.it/quaderni/Pagine/default.aspx>

Trapasso R., *La politica rurale italiana, secondo la valutazione dell'Ocse*, *Agriregionieuropa*, anno 5, Numero 17, 2009