
TEMI COMUNI TRA POLITICHE DI SVILUPPO RURALE PRESENTI E FUTURE: PROSPETTIVE DI VALUTAZIONE

Daniel Franco

Daniel Franco © 2011, all rights reserved

Abstract

Il lavoro ha lo scopo di mettere in luce i temi che toccano tanto i principi che animano la politica di sviluppo rurale quanto gli obiettivi che sembrano emergere come rilevanti nella prossima programmazione, per individuare quali ambiti potrebbero essere strategicamente approfonditi, anche dall'iter valutativo in corso, per individuare soluzioni e proposte utili al mondo rurale e ad una politica più efficace. Il lavoro disamina i tratti e le criticità dei principi e dell'attuale sviluppo rurale e di quelli che dovrebbero essere gli obiettivi salienti del prossimo. Ciò consente di individuare alcuni ambiti (energie rinnovabili, beni comuni e governance della concentrazione territoriale) che addensano aspetti chiave comuni ai due momenti, soffermandosi sui beni comuni. Il lavoro si conclude fornendo alcuni spunti di approfondimento e riflessione per i suggerire soluzioni che urgono al mondo rurale e ad una efficace formulazione dei PSR alle porte.

I. INTRODUZIONE

L'attuale PAC non sta proseguendo il cammino per raggiungere alcuni obiettivi fondamentali indicati un decennio or sono, come quello di scollegare il sostegno alla produzione riportando le aziende europee nel mercato mondiale e avviando politiche di sviluppo locale non esclusivamente e necessariamente legate alla produzione agricola. L'attuale fase preparatoria alla prossima programmazione presenta alcune incertezze (DeFilippis, 2010) per il numero di variabili negoziali e di possibili direzioni di politica della UE in gioco, ma può essere interessante cercare di analizzare alcuni singoli aspetti critici che potrebbero determinare, se risolti in un ottica di *path dependency*, effetti positivi nella definizione dei prossimi strumenti attuativi.

Tutto ciò a partire dai processi in atto nel mondo rurale, oggetto dell'agire delle politiche, tra i quali vale la pena di ricordare (AAVV, 2010) l'invecchiamento delle popolazioni e la modificazione degli assetti socio demografici dei territori rurali, la capacità di assicurare l'erogazione di beni comuni, la riorganizzazione delle rappresentanze locali e il ruolo della multifunzionalità nelle dinamiche di mercato.

Inquadrato il contesto e basandomi su di una classificazione prodotta in un *Position Paper* della Rete Rurale Nazionale (RRN, 2010) proverò a commentare alcuni aspetti, che mi sembrano particolarmente sensibili, relativi ai principi sui quali si basano le politiche di sviluppo rurale e agli obiettivi prioritari a cui si ritiene di poter tendere nella prossima programmazione.

II. Principi delle politiche di sviluppo rurale ed obiettivi emergenti

II.1 Quali i principi (disattesi?) della politica di sviluppo rurale

Rafforzamento di monitoraggio e valutazione

La capacità di verificare e migliorare le performance dell'attuazione delle proprie politiche è uno dei cardini dello sviluppo sostenibile della Comunità Europea, sebbene l'uso di questi strumenti di democrazia non sembra sia ancora in linea con *standards* previsti: le difficoltà e i ritardi rilevati nell'attivazione del processo di valutazione in molte Regioni Italiane ed Europee può esserne utile indicatore. Tutto considerato, però, sembra sempre più necessario concentrare l'attenzione sulle risposte circa *i fenomeni indagati*, evitando di disperdere le energie in un profluvio di indicatori o risposte auto-riferite alla struttura dei programmi. Ad esempio, gli effetti complessi - magari di tipo biofisico, ecologico o socio-culturale - collegati (con una buona dose di fiducia) alla attivazione di una misura *non insorgono* per il fatto che la misura sia stata parzialmente finanziata.

Chiarezza degli obiettivi

Gli obiettivi da perseguire dovrebbero essere centrati con chiarezza sulle priorità assegnate, in particolare nel caso di sicurezza energetica e ambientale, per cogliere i processi evolutivi in atto nel mondo rurale e indurre correzioni in tempi utili all'occupazione, alla qualità della vita e al mantenimento della erogazione di beni pubblici e relazionali. Senza confondere gli uni con gli altri. Il rischio di etichettare le funzioni, infatti, è quello di individuare delle parole chiave che assolvono finalità meramente rendicontabili nelle quali un termine come "bene pubblico" diventa un contenitore "adempimentale": dal *welfare* alla fertilità del suolo, dal servizio sociale al cambiamento climatico. Certamente, tanto la gestione dei paesaggi rurali può garantire il mantenimento della erogazione di beni pubblici, quanto la multifunzionalità aziendale può offrire risposte alla domanda di servizi e beni sociali e relazionali: ma, per esistere, questi dovrebbero vedere una loro possibile misurabilità.

Concentrazione

La "territorializzazione" e la focalizzazione degli interventi su temi individuati è uno dei principi dell'attuale programmazione. Ad oggi gli investimenti sembrano rimanere ancora eccessivamente dispersi e non rispondere sufficientemente ai territori che più necessitavano di supporto finanziario, come sembra emergere dalla distribuzione territoriale dei bandi a misura e, a maggior ragione, dalle varie forme di progettazione integrata. In base all'esperienza acquisita nel campo dell'Assistenza Tecnica, credo che questo si possa verificare quando l'effetto di concentrazione territoriale viene demandato sostanzialmente alla capacità di domanda *bottom up* dei territori, meccanismo che porta a concentrare gli investimenti nelle aree che già posseggono capacità organizzativa e ricchezza di sviluppo. La individuazione delle aree dove concentrare gli investimenti e stimolare la capacità auto organizzativa potrebbe effettivamente avvenire, a maggiore garanzia del principio di coesione, in relazione ad una più decisa assunzione di scelte territoriali di programmazione da parte delle AdG, basata su indicazioni concrete delle priorità territoriali per intervento nonché sulla definizione di criteri di selezione e meccanismi di *rating* in grado di differenziare

le aree a seconda delle priorità. Ma anche tutto ciò senza una capacità di *governance* del processo di integrazione delle singole azioni sul territorio con gli attori economici e gli *stakeholders*, fortemente legata alla *capacity building* delle pubbliche amministrazioni, avrebbe poca utilità (Franco, 2009).

Coordinamento con le altre politiche

Separazioni e sovrapposizioni esistenti tra pilastri e politiche diverse rendono evidente la necessità di un migliore coordinamento e integrazione, costantemente previsto a livello strategico e raramente attuato a livello gestionale. Tale scoordinamento è una delle componenti delle difficoltà di pagamento, che vedono un proliferare di criteri di demarcazione tra fondi che rendono tortuose le vie amministrative e poco appetibili le condizioni di cofinanziamento. Si pensi, ad esempio, al livello degli obiettivi strategici circa lo sviluppo delle rinnovabili e il livello effettivo di cofinanziamento relativo.

Il problema sorge in parte già alla fonte nella sinergia strategica tra obiettivi e ambiti dei diversi fondi che dovrebbe vedere un contenitore unico a livello Europeo, Nazionale e Regionale. Impostazione per la verità già indicata per questo periodo di programmazione, che speriamo funzioni meglio in quello entrante.

Però è nella *governance* degli strumenti operativi che mi sembra si manifestano i maggiori problemi, da affrontare a partire dal coordinamento orizzontale tra fondi, proseguendo con quello verticale mediante l'adozione di nuovi e diversi strumenti organizzativi che dovrebbero basarsi su meccanismi di gestione (modalità di ammissione e attuazione) e tempistiche coerenti; tutte cose che oggi sono di là da venire, con tempi burocratici e amministrativi evidentemente incongrui con i processi del mondo rurale sui quali la politica dovrebbe intervenire.

Complementarietà tra primo e secondo pilastro e rapporto con i beni pubblici

Lo sviluppo rurale basa in principio il proprio agire sul II pilastro, che dovrebbe generare con i propri strumenti l'innescò della capacità di cambiamento strutturale nelle società rurali. In realtà il nodo che rimane oggi e si proporrà domani è la complementarietà tra i due pilastri, che presenta sovrapposizioni che determinano inefficienze, aggravati e rallentamenti.

La trasversalità del tema della sostenibilità, intesa volontariamente nella unità delle sue tre possibili declinazioni, e il montare di quello della produzione di beni pubblici rispetto a quelli di mercato, sebbene questo aspetto sembri più chiaro alla Commissione che al Consiglio (COM 2010 672/5), renderebbe necessaria una riorganizzazione delle forme di pagamento con una semplificazione dell'accesso ai fondi dell'uno e dell'altro pilastro.

In altri termini è sempre più necessario collegare il sostegno all'impresa da un lato e gli investimenti strutturali o di gestione territoriale dall'altro.

Per fare tutto ciò dovrebbero essere sistematicamente individuati, quantificati e assegnati **all'uno o all'altro** pilastro i **beni pubblici prodotti** per i quali la comunità (i *tax payers* Europei) provvede al pagamento. È infatti questo il discrimine di uno dei problemi della sovrapposizione tra i due pilastri, ovvero la capacità di definire con chiarezza negli strumenti attuatori quale è il ruolo dei fornitori di quale servizio pubblico da una parte e dei pagatori dall'altra, piuttosto del fatto che il sostegno sia più strutturale, compensativo o di sostegno al reddito.

È la quantificazione del tipo di bene pubblico che consente di stabilire un suo legame con uno specifico territorio o meno, piuttosto che le modalità con le quali viene pagato, e questo fatto non dovrebbe mai passare in secondo piano. Concentrare il tema della complementarità solo sulla separazione tra interventi settoriali nel primo pilastro e territoriali al secondo potrebbe portare ad inefficacia complessiva della PAC e della politica di sviluppo rurale, con una perdita di quel faticoso percorso di *errors and trials* svolto in questa e nella precedente programmazione.

Semplificazione

L'idea introdurre il principio di semplificazione riducendo il numero di programmi si è dimostrata insufficiente, alla prova dei fatti, per il permanere di una complessità di regole sulla concorrenza, sulla demarcazione degli interventi e sui controlli. Questa complessità è una parziale causa della difficoltà di spesa riscontrata.

In tema di semplificazione, sembra utile sottolineare come i meccanismi di notifica legati ai regimi di concorrenza sono di fatto sempre più incoerenti con alcune delle attività extra agricole: si pensi agli effetti perversi sullo sviluppo delle energie rinnovabili intimamente connesse con le politiche di sviluppo rurale, aspetto che ad oggi non pare si intenda considerare.

II.2 Quali gli obiettivi emergenti e quali le criticità

Gestione sostenibile delle risorse naturali e rapporto dell'obiettivo con il tema dei beni pubblici

Questo obiettivo, che si continua a definire prioritario, viene fatto grossolanamente corrispondere all'Asse II dei PSR, con una scorciatoia che non è in grado di sostenere il peso del ruolo che si dichiara. Il carico delle nuove sfide è tale e trasversale che non può essere racchiuso in alcune misure, ma diventa struttura stessa di un programma, come con grande speranza ha cominciato a chiedere l'*Health Check*.

Sotto questo titolo, infatti, si concentrano le sfide ai cambiamenti climatici e al rispetto del Protocollo di Kyoto per tutte le componenti che riguardano gli adattamenti e in parte le mitigazioni, attraverso la gestione degli stock di carbonio, di buona parte delle componenti della gestione delle risorse idriche, di parte delle componenti della produzione di energie rinnovabili e della biodiversità *in toto*.

L'ampiezza dell'obiettivo potrebbe richiedere una maggiore elasticità nella composizione degli assi e in una maggiore trasversalità dell'uso delle misure, ma ancor di più dovrebbe prevedere un sistema di valutazione in grado di fornire stime robuste (*e concrete possibilità di aggiustamento*) degli effetti fisici ed ecologici degli investimenti.

Questo macro-obiettivo è evidentemente correlato con l'evoluzione delle scelte che riguarderanno il rapporto con il primo pilastro e con quelle relative alla progressiva territorializzazione degli interventi. Nel primo caso il perseguimento dell'obiettivo si correla alla necessità di sostenere la gestione da parte del mondo rurale della capacità dei sistemi agroforestali di erogare beni pubblici o misti, o di garantire il controllo da parte del mondo rurale di quei disturbi che generano il rischio di perdita della erogazione dei beni stessi.

Attrattività, qualità della vita e inclusione in relazione alla capacity building delle pubbliche amministrazioni

Le profonde trasformazioni del mondo rurale ed urbano-rurale rimangono una delle sfide più stringenti per le politiche di sviluppo rurale e per il suo definitivo allontanamento dalla vecchia impostazione settoriale “agricola”, che non prevedeva componenti sociali / ambientali complesse ma contava sostanzialmente sulla componente economico-aziendale.

Oggi l'ingrediente sociale deve sempre più velocemente comprendere il tema dell'**inclusione**, riferito tanto alle aree in abbandono che a quelle peri-urbane, e la **reciprocità non strumentale**, ovvero di quelle condizioni di libero sviluppo della persona e di salvaguardia del capitale fisico e civile su cui si reggono le comunità locali. Tutto ciò a sua volta implica, dal punto di vista programmatico, un drastico sviluppo delle *performance* di coordinamento con gli altri fondi.

Ma considerando la programmazione dello sviluppo rurale, questo obiettivo non è semplicemente relegabile alle previsioni di spese nell'Asse III, altra scorciatoia “adempimentale” in agguato nella quale si rischia di considerare assolto l'obiettivo della politica se la spesa relativa all'asse è in qualche modo avanzata, ma nella individuazione di nuovi strumenti di intervento di sviluppo locale che, obiettivamente, stentano a decollare. Sui motivi di questa difficoltà potrebbe essere utile sviluppare specifiche valutazioni, ma certamente si misura la dimensione che assume la necessità di investimento nella *capacity buildings* delle pubbliche amministrazioni, legata alla capacità di *governance*,

Governance tra programmi

Nelle ultime due programmazioni il perseguimento dell'obiettivo della *governance* è un *leit motive* dei documenti strategici e il suo costante richiamo è, in base ad una esperienza che immagino condivisa, proporzionale alla inadeguatezza del suo perseguimento. Il problema non attiene tanto e solo la dimensione locale, ma al coordinamento orizzontale e verticale, e ad un'evoluzione del rapporto tra amministrazioni pubbliche, con in testa le AdG dei diversi fondi, e il territorio. La distanza tra le necessità e i risultati è tale che i pacchetti ad oggi previsti non sembrano in grado di assolvere al compito previsto.

Competitività

Non si può evitare, come fatto nel documento RRN ricordato, di citare tra gli obiettivi della prossima programmazione la competitività.

Nell'ambito del trattato la competitività rimane centrale, ma nel caso dello sviluppo rurale l'obiettivo di aumentare la competitività sembra sempre più orientato a investire sulla innovazione per garantire la sostenibilità dell'uso delle risorse naturali e delle fonti energetiche, nonché ad orientarla verso il territorio piuttosto che verso l'azienda, dove è la capacità di attrazione complessiva del territorio a divenire competitiva sui mercati piuttosto che quella della singola azienda.

II.3 Il rapporto tra principi ed obiettivi emergenti

L'analisi comparata degli aspetti salienti dei principi, e delle loro criticità, che animano la politica di sviluppo rurale e degli obiettivi, e relative criticità, che si stanno imponendo come emergenti nella prossima programmazione consente di metter in

luce alcuni possibili elementi che già oggi sono presenti nelle prassi attuative e che vedranno una loro permanenza e rafforzamento nella programmazione entrante.

Cominciare ad analizzare questi “denominatori comuni” è utile per individuare da subito quei punti di forza che potranno essere rafforzati e quei punti di debolezza che potranno essere corretti, magari attraverso il processo valutativo corrente.

A mio parere questi “denominatori comuni” fondamentali riguardano:

1. L'energia;
2. La *governance* della concentrazione territoriale;
3. I beni comuni.

Mi soffermerò brevemente a giustificare i primi due temi, che verranno sviluppati in altra sede, e mi concentrerò sui beni comuni.

Lo sviluppo di energie rinnovabili generate dal mondo rurale è una sfida trasversale e prioritaria delle politiche di sviluppo rurale, e in questo ambito sembra più urgente risolvere le contraddizioni riguardano il complesso tema del coordinamento delle politiche: procedure lente e/o accessi non convenienti rendono mere dichiarazioni di intenti le finalità espresse di una politica di incentivazione. Rispetto al modello di politica di Sviluppo rurale che sembra oggi emergere, la correlazione delle energie rinnovabili con l'obiettivo della gestione sostenibile delle risorse è nella natura stessa del tema che, cosa di interesse dal punto di vista gestionale, attraversa in maniera non sempre chiara l'obiettivo generale della concentrazione territoriale degli interventi. Questi, nel caso della produzione di energia rinnovabile da prodotti agricoli o forestali, si indirizzano verso la definizione di *cluster* territoriali nei quali si possano sviluppare filiere sostenibili dal punto di vista finanziario e ambientale. Questo aspetto sua volta si collega da un lato con i problemi di *governance* (verticale e orizzontale) degli interventi e quindi va ad incagliarsi nella secca delle distorsioni della concorrenza, vero nodo da sciogliere se si intenderà realmente dare un ruolo alla produzione di energia in ambito rurale.

Nel caso del tema “*governance* della concentrazione territoriale”, si è individuata come critica la sinergia tra il principio della concentrazione territoriale delle azioni e relative criticità, con quello della *governance* orizzontale e verticale, a sua volta legate alla *capacity building* delle PA. Questa sinergia corrisponde al fattore comune fondamentale tra la programmazione attuale e a venire per garantire la possibilità di integrare territorialmente gli interventi, senza la qual cosa la mera concentrazione risulterebbe sterile, e rendere complementare l'azione dei diversi strumenti in campo. Pertanto questa sinergia potrebbe essere individuata come strumento complessivo per: (i) affrontare la gestione locale degli effetti di che i processi evolutivi in atto nel mondo rurale stanno generando; (ii) rendere effettiva la concentrazione territoriale degli interventi; (iii) vincolare *la definizione delle priorità territoriali* stesse.

III. I BENI COMUNI

III.1 Che si intende e perché sono un comune denominatore tra i principi della politica di sviluppo rurale e i suoi obiettivi emergenti

Partiamo dalla definizione, che ha una storia economica lunga e legata alla natura del bene e del valore considerato. Il bene pubblico, in base ad un modello interpretativo che lo distingue dal bene comune si genera da un'assenza di rivalità (contemporanea) e dalla non escludibilità del suo consumo (per la difficoltà che si avrebbe nell'impedirne la fruizione da parte di altri) ed è tipicamente espresso da un valore di uso indiretto, a beneficio privato, e/o di non uso, con rilevanza sia locale che globale. I beni avrebbero diversi gradi di "purezza" a seconda del grado di "non escludibilità" e non sono generalmente il prodotto principale di un'attività, ma derivano dalle modalità di gestione degli ecosistemi e/o dei sistemi di ecosistemi (i paesaggi) per produrre o vivere in sicurezza. L'utilità della distinzione tra bene comune, bene pubblico, risorsa comune, bene collettivo mediante questo modello è molto poco efficace, per i limiti intrinseci del modello (economico standard) stesso: in questa sede, però, tutto ciò ha un'importanza relativa e non verrà ulteriormente esplorato.

Il rapporto tra beni pubblici e attività primaria è esplorato da una letteratura considerevole ma per quel che concerne le nostre politiche di sviluppo rurale un recente lavoro di revisione svolto per la Commissione Europea (Cooper *et al.*, 2009) consente di fare maggiore ordine tra quelle prassi produttive che indirettamente possono produrre benefici per la collettività (ad esempio il benessere degli animali o la vitalità culturale rurale) da quelle attività gestionali di natura produttiva e/o culturale che garantiscono *di per se* la erogazione di quei beni e servizi ambientali, tipicamente pubblici e non misti, che gli ecosistemi ed i paesaggi forniscono.

Nel primo caso i beni comuni non sono sempre facili da isolare e derivano da attività in grado di produrre beni e servizi sociali che non si esprimono semplicemente con un offerta individuale mercantile, ma generano condizioni pubbliche e sociali migliori dal punto di vista della qualità della vita, sviluppando quella reciprocità non strumentale, sopra ricordata, senza le quali le comunità degradano il capitale civile sul quale poggiano le comunità locali.

Nel secondo caso la relazione di questi beni con le politiche di sviluppo rurale si colloca interamente nell'ambito dell'obiettivo della gestione sostenibile delle risorse naturali e la loro generazione ritengo si possa far risalire in sostanza a due tipi di attività:

1. attività di gestione colturale e/o territoriale che consentono la erogazione da parte degli ecosistemi /o paesaggi di beni / servizi ecosistemici che vanno dal coinvolgimento percettivo dei paesaggi rurali tradizionali o seminaturali, al mantenimento della qualità delle acque, al contributo della regolazione dei gas clima-alteranti mediante la gestione degli stock di carbonio, alla preservazione della diversità (a scala di specie, ecosistema, sistema di ecosistemi), ecc.
2. attività di gestione colturale e/o territoriale che consentono la riduzione del rischio di perdita o diminuzione della erogazione da parte degli ecosistemi /o

paesaggi di beni / servizi ecosistemici che vanno dal controllo del rischio di incendi, di perdita di fertilità e/o sostanza organica per erosione e dissesto, di perdita di biodiversità, ecc.

In generale i beni comuni collegati alla politica di sviluppo rurale compaiono in quasi tutte le criticità elencate per le i principi e gli obiettivi emergenti, sia direttamente sia indirettamente come nel caso di coordinamento/*governance* tra politiche (e.g. attrattori culturali), tra le criticità indicate tanto per i principi che per gli obiettivi emergenti.

Poi, in particolare, quelli definiti dalle attività 1 e 2 concentrano il numero maggiore di difficoltà dal punto di vista della valutazione dei programmi, per la difficoltà di popolare gli indicatori corrispondenti o dare un significato quantitativo all'effetto perseguito dalla singola azione. Inoltre, costituiscono uno degli elementi critici, in termini di verifica quantitativa, sulla corrispondenza tra incentivo sostenuto dalla politica di sviluppo rurale verso modelli aziendali multifunzionali e della divergenza tra aspettative e risultati della politica stessa.

Infine, ritengo siano il punto di equilibrio *per non* cadere nella trappola della distinzione puramente finanziario – “adempimento mentale”¹ dei pagamenti che allontana la chiarezza del rapporto tra servizio erogato e natura pubblica o privata del valore corrispondente.

III.2 Inquadramento del tema e prospettive

Tornando alla rassegna che la Commissione EU ha commissionato per riprendere su basi concrete un negoziato sul tema, questa ha da un lato cercato di identificare i collegamenti locali o globali della generazione dei beni da parte delle attività sostenute dalle politiche comuni (e quindi della potenziale origine del pubblico sostegno) dall'altro classificato i possibili effetti diretti o indiretti al sostegno.

Da questo punto di vista il lavoro sembra cerchi di trovare aspetti positivi, in termini di risultati attuali e potenziali, a risultati che sono oggettivamente deludenti se paragonabili a quelli indicati dagli obiettivi e dalla massa finanziaria movimentata.

In questa prospettiva uno degli elementi chiave circa la possibilità di pagare per la gestione di beni comuni, le esternalità positive pubbliche o al più miste, è la difficoltà di una loro stima in un sistema di mercato, senza il quale il servizio offerto è difficilmente quantificabile in maniera sufficientemente chiara, trasparente e convincente.

Considerando i beni comuni collegati a servizi ambientali che derivano dalle attività 1 e 2 sopra inquadrate, è assodato che vanno ben al di là della sola produzione primaria, sebbene la loro stima non sia quasi mai presente nelle azioni di *policy*, programmazione e gestione (TEEB, 2009). Risulta pertanto utile, e in alcuni casi necessario se si intendono perseguire nella pratica politiche di sostenibilità, stimare (i) il *valore* del flusso di beni/servizi che si intendono gestire e (ii) la distribuzione della consapevolezza associata al valore stimato all'interno nella comunità chiamata a sostenere il costo (i *tax payers* europei) (Franco & Luiselli; 2011, 2011a).

¹ Ovvero, ad esempio: (i) se siano più strutturali, compensativi o di sostegno al reddito e, pertanto, di competenza di questo o di quell'ufficio (effetto secondario, non motivo della allocazione); (ii) siano fatti corrispondere al risultato o addirittura all'impatto solo perché effettuati.

Ciò per poter stabilire sia quanto gli ecosistemi contribuiscono al bilancio economico-ambientale di una comunità (dalla scala globale a quella locale), sia quanto valgono i beni/servizi espressi nelle scelte di *policy*, di pianificazione e di gestione.

Attualmente, a fronte di un riconoscimento esplicito della necessità di sostenere la gestione della erogazione dei beni pubblici da parte degli ecosistemi, gli strumenti messi in campo dalla politica sono poco efficienti e basati, in buona misura su assunzioni quantomeno assai ottimistiche², su un incentivo a rispettare la normativa vigente (condizionalità) e sul rispetto di alcune buone pratiche agricole di base (GAEC).

Il tutto rischia di far apparire una istanza corretta e socialmente condivisa³ come un mera sovvenzione mimetizzata da enfatiche dichiarazioni di intenti.

La situazione attuale, mi sembra, si potrebbe schematizzare come segue.

La “produzione” di un bene pubblico ha luogo, in base al modello economico standard, se nell’ambito delle attività gestionali connesse alla produzione di un bene benefici (dell’agricoltore) sono superiori ai costi. Naturalmente non è semplicemente così, perché taluni beni pubblici possono essere prodotti per motivi prettamente culturali, ovvero legati all’uso comune o alla tradizione (gestione degli scoli, sfalci, cure dei boschi, gestione di siepi e boschi) che attengono alla sfera etico - estetica e sfuggono al modello a razionalità consequenziale sopra ricordato (Tempesta, 1993; Marangon & Tempesta, 1996; Franco et al., 2001).

Ma volendo assumere, per chiarezza, la semplificazione di cui sopra, possiamo stabilire che la generazione di beni ambientali nell’ambito della mera attività aziendale (agricola/forestale) avviene in due modi:

1. applicando il principio del *polluter pays* (i costi sono a carico dell’azienda) allo scopo di preservare la comunità dalle esternalità negative in base a dei limiti di legge; in questo caso si applica un meccanismo evidentemente ambiguo dal punto di vista giuridico, visto che si incentiva economicamente l’azienda a rispettare la legge.
2. applicando il principio del *provider gets* (i costi sono a carico della comunità) con diversi tipi di pagamento (incentivi, compensazioni) per remunerare il lavoro gestionale che genera o mantiene beni pubblici rispetto a degli obiettivi sostanzialmente qualitativi (*umentare, migliorare, mantenere, ...*).

Nel primo caso gli obiettivi non sono generici ma quantitativamente identificati nelle norme e l’incentivo corrisposto indebolisce, di fatto, la credibilità del meccanismo politico in sede EU, anche presso i *tax payers*, e mondiale; presumibilmente questa situazione non varierà nel medio periodo.

Nel secondo caso, di maggiore interesse, i *tax payers* europei pagano gli agricoltori per vedere assicurati dei beni e servizi non di mercato che, in mancanza di un prezzo, potrebbero non essere più mantenuti.

Consideriamo i beni/servizi ambientali sostanzialmente pubblici richiamati nel lavoro di coordinato da Cooper e collabori (2009) e nella recente Comunicazione della

² Pagamenti a superficie per ottenere una ampia gamma di risultati fisici, biofisici, ecologici e culturali enunciati e non misurati.

³ *The Common Agricultural Policy after 2013 – Public debate*

Commissione (COM(2010) 672/5), che corrispondono alle categorie di attività 1 e 2 sopra inquadrare, tralasciando quelli più ambigui (francamente legati più a specifici aspetti di *policy*⁴ o di convenienza nazionale da negoziare): suolo/fertilità; biodiversità; acqua (qualità e, quindi, quantità); paesaggio (aspetti culturalmente e ecologicamente funzionali); cambiamento climatico e qualità dell'aria.

Nello spazio, in termini di attività gestionali remunerabili, che va **da** non produrre di esternalità negative **a** *mantenere e/o migliorare* la qualità *ambientale e/o paesaggistica*, mancano ad oggi una serie di riferimenti e meccanismi che rendano esplicito il rapporto tra domanda e offerta:

- a. **quali** sono le **attività gestionali** da remunerare ...
- b. ... per produrre **quali beni comuni** (in termini quantitativi o al più quali-quantitativi) ...
- c. ... e quale è il **valore** dei **beni comuni** al quale commisurare il prezzo pagato dalla comunità ai produttori di servizio.

Questi tre gruppi di fattori sono sfuggenti negli strumenti regolamentari delle politiche in atto o in costruzione e ancor più carenti negli strumenti attuativi delle programmazioni relative.

Oltre a ciò, questo gruppo di fattori compare in varia forma (norma, prescrizione, indicazione, obiettivo, misura, ecc.) in un numero variabile di strumenti gestionali e di pianificazione a diverse scale (soprattutto locale: regione, provincia, comune, bacino, ecc.).

Quasi nessuna delle attuali misure dei PSR finanzia a fronte di un servizio/bene quantificabile, se non in via intuitiva (con beneficio di inventario) o ipotetica e nessuno dei "beni comuni" oggi finanziati, sino a prova contraria, viene utilizzato sistematicamente nella gestione/pianificazione delle risorse territoriali.

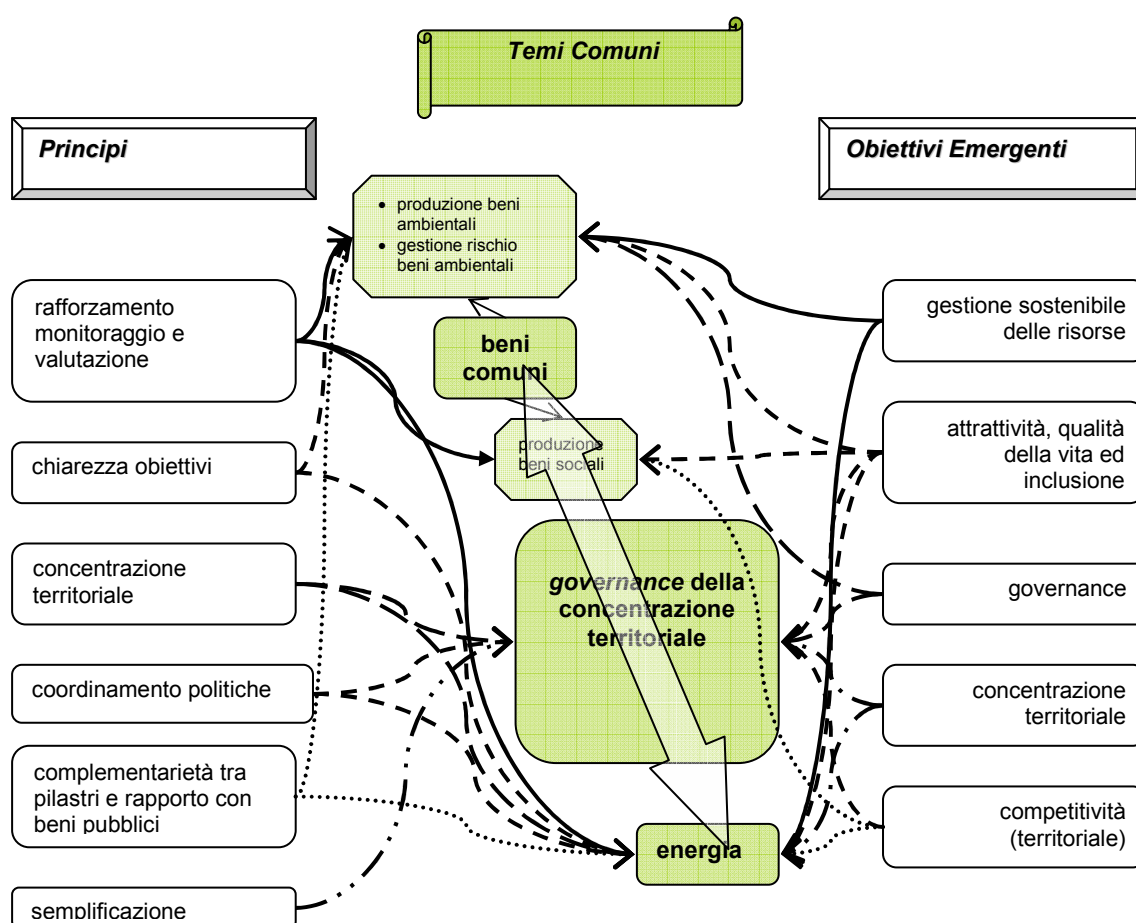
Infine, nel caso della stima dei valori associati alla erogazione di beni e servizi sociali, il percorso risulta più delicato e complesso e, credo, meno econometricamente praticabile all'interno di strumenti attuativi. Ma la potenzialità del valore associato a questi beni comuni è tale ed in divenire, oggi più di prima, che anche in assenza di un sistema di quantificazione facilmente perseguibile gli investimenti corrispondenti dovranno essere quanto più identificabili ed efficaci, peculiarità che al momento non si individuano negli strumenti attuativi.

Pertanto, i beni pubblici che corrispondono a servizi ecosistemici vanno a costituire, in buona sostanza, l'argomento stesso dell'obiettivo "gestione sostenibile delle risorse", che contiene buona parte delle "nuove sfide". Infatti, la sostenibilità della gestione implica il mantenimento intra-generazionale dei beni e servizi erogati, dove i servizi corrispondono quasi esclusivamente a valori di non uso o di uso indiretto di natura eminentemente pubblica. Questi comprendono buona parte delle componenti costitutive degli adattamenti / mitigazioni ai cambiamenti climatici e ai temi correlati di gestione delle risorse idriche e biodiversità, nonché alla componente "energie rinnovabili" relativa alla riduzione di utilizzo di energie fossili derivata, in particolare, dall'utilizzo di sottoprodotti colturali o forestali.

⁴ Vitalità rurale, benessere degli animali, tradizioni, sicurezza alimentare o qualità della produzione.

Ma anche i beni pubblici di natura “sociale” ricorrono insistentemente nei diversi livelli del contesto principi-obiettivi analizzato all’inizio del lavoro, risultando un fattore decisivo negli attuali processi evolutivi del contesto rurale. Sembra, pertanto sempre più utile una loro identificazione più precisa nell’ambito delle azioni promosse dalle politiche di sviluppo rurale perché elemento sempre più centrale nella promozione della sostenibilità sociale delle comunità rurali, così come individuate con la attuale territorializzazione dei PSR e, ancor di più, con le nuove esigenze di concentrazione dell’intervento delle aree rurali peri-urbane.

Figura 1 Relazioni logico funzionali tra i principi che sottendono le politiche di sviluppo rurale, obiettivi potranno assumere un ruolo emergente nella prossima programmazione, temi che risultano intersecare, in termini sia di attesa sia di criticità, i principi attuali e gli obiettivi emergenti. Le frecce riportate riproducono graficamente le relazioni descritte nel testo. Gli stili delle diverse frecce hanno il solo scopo di facilitare la lettura delle diverse relazioni.



IV. Conclusioni

Il lavoro aveva come obiettivo isolare alcuni temi comuni diversi aspetti considerati come portanti nelle politiche di sviluppo rurale attuali e che difficilmente si modificheranno nella prossima programmazione. Dato il loro ruolo di “denominatori comuni” potrebbe essere utile studiarne sin d’ora gli aspetti più critici e gli adattamenti

che più pragmaticamente potrebbero essere inglobati nelle soluzioni attuate con la prossima programmazione.

In questo caso, tra i possibili “denominatori comuni” individuati, ci si è soffermati sui beni comuni, che appaiono essere uno degli elementi più pervasivi circa l’innovazione delle politiche di sviluppo rurale in evoluzione, e che presenta spazi di approfondimento e valutazione in preparazione dei futuri strumenti attuativi.

Cominciare a fare chiarezza attraverso specifici sforzi valutativi su quanto insiste tra politiche comunitarie, politiche locali, strumenti attuativi o gestionali sullo stesso “bene comune” e cosa manca per migliorarne il perseguimento potrebbe dare un senso più chiaro e soddisfacente agli intenti dichiarati dalle politiche, impiegando un approccio *win win*: utilizzare quello che esiste, eventualmente colmando gli aspetti carenti, per rinsaldare le competenze e le capacità operative dei diversi attori, in particolare istituzionali, coinvolti.

Ciò in linea con le urgenze (chiamate, con originalità, sfide) individuate a livello di Commissione EU: 1) maggiore chiarezza nella integrazione di obiettivi ambientali nelle politiche di SR; 2) individuazione di *targets* quantificabili; 3) aumento della efficacia ed efficienza dell’applicazione delle misure; 4) implementare la capacità di utilizzo delle misure incentivate; 5) rendere effettiva la capacità di monitoraggio e valutazione (e.g. misura) degli interventi incentivati.

Poi, i beni comuni espressi a livello di paesaggio (inteso ecologicamente come sistema di ecosistemi), come ad esempio il mantenimento dei paesaggi culturali, dovrebbero vedere un esplicito rapporto tra il *valore complessivo* riconosciuto al paesaggio e il costo delle singole e specifiche azioni necessarie alla sua gestione, che pertanto dovrebbero essere localmente selezionate e pianificate nel loro effetto per poter essere quindi valutate nella loro efficacia ed efficienza.

Tutto ciò porta a ritenere che alcune lacune conoscitive potrebbero utilmente essere colmate a rendere più efficace il rapporto tra investimento e impatto, ad esempio avendo maggiore contezza su:

- Un quadro sistematico delle componenti di non mercato del Valore Economico Totale dei paesaggi e/o comparti ambientali locali di riferimento associate ai beni comuni ricercati;
- Quali sono i prodotti/servizi che possono essere stimati con sufficiente precisione tra i beni comuni legati alla gestione del territorio rurale;
- Quali sono le attività gestionali in grado di generare con sufficiente misurabilità i singoli prodotti/servizi ricordati;
- Quali sono i *targets* per mantenere i beni comuni ad un dato valore/quantità;
- Quale è il prezzo corrispondente alla attività per mantenere il bene al valore sopra stabilito;
- Quale è il rapporto tra il singolo bene gestito dalla singola attività con gli strumenti di gestione e pianificazione locale che riguardano lo stesso bene.

Questo insieme di elementi potrebbe fornire spunti utili ad avviare delle riflessioni, possibilmente cogliendo la preziosa occasione del processo di valutazione, in corso, dei PSR.

V. RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

AAVV, 2010. Agriregionieuropa. 6, 20.

Cooper, T., Hart, K. and Baldock, D., 2009. Provision of Public Goods Through Agriculture in the European Union, Report for DG Agriculture and Rural Development, Institute for European Environmental Policy, London.

De Filippis, 2010. La Pac dopo il 2013: una riforma (troppo) annunciata- Agriregionieuropa. 6, 22.

Franco D., 2009. La progettazione integrata territoriale nella Regione Lazio. Agriregionieuropa n. 18 pp. 61-62.

Franco D., Luiselli L., 2011. Cosa c'è dietro la volontà a pagare per i beni comuni? Un caso studio nella provincia di Roma. Territori, in pubblicazione.

Franco D., Luiselli L., 2011a. Quanto possono valere i beni comuni in una politica di sviluppo rurale: un caso studio in Provincia di Roma. Territori, in pubblicazione.

Franco, D., Mannino, I., Zanetto, G. 2001. The agroforestry networks role in the landscape socioeconomic processes: the potentiality and limits of contingent valuation method, Landscape and Urban Planning. 4: 239-256.

Marangon F., Tempesta T., 1996. Farm income versus agricultural positive and negative landscape externalities. A multicriteria approach, VIII EAEE Congress, Redefining the Roles for European Agriculture, Edinburgh, 3-7 September.

Rete Rurale Nazionale, 2010. Quale futuro per le politiche di sviluppo rurale post 2013? Position Paper. Roma.

TEEB, 2009. The Economics of Ecosystems and Biodiversity for National and International Policy Makers – Summary: Responding to the Value of Nature.

Tempesta T., 1993. La valutazione del paesaggio rurale tramite indici estetico-visivi e monetari. Genio Rurale. 2.