

Università degli Studi dell'Insubria  
Dipartimento di Economia  
Dottorato in Economia della Produzione  
e dello Sviluppo  
XXVII Ciclo  
Coordinatore: prof. Gioacchino Garofoli

**TESI DI DOTTORATO**

***POLITICHE RURALI E DISPARITA'  
TERRITORIALI IN ITALIA:  
UNA VALUTAZIONE DI IMPATTO  
SULLE AREE INTERNE***

Candidato: Francesco Mantino

**(Maggio 2018)**

<i>Introduzione: Obiettivi e contenuti del lavoro</i> .....	4
<b>Capitolo 1 - L'EVOLUZIONE DELLE POLITICHE RURALI IN EUROPA (1970-2020)</b> ..6	
1.1 I passaggi fondamentali dell'evoluzione delle politiche rurali.....	6
1.2. Il periodo 1957-1971: l'assenza di una politica rurale comune e la prevalenza di politiche nazionali .....	8
1.3. Il periodo 1972-1985: la modernizzazione produttivistica dell'agricoltura .....	9
1.4. Il periodo 1985-1999: la crisi della modernizzazione e la nascita di una politica rurale a carattere territoriale. ....	12
1.5. Il periodo 2000-2013: la ricerca di una migliore governance e di un'agricoltura più sostenibile sotto il profilo ambientale .....	22
1.6. Il periodo 2014-2020: una composita cassetta per gli attrezzi per strategie multi-obiettivo, ma generiche .....	35
1.7. Una visione di sintesi.....	41
BIBLIOGRAFIA.....	46
<b>Capitolo 2 – Dalle politiche ai territori: casi innovativi di utilizzo delle politiche pubbliche</b> .....	49
2.1. Introduzione .....	49
2.2. La filiera agro-industriale del pomodoro trasformato del Nord Italia .....	50
2.3. La valorizzazione delle risorse naturali del Parco del Delta Po.....	53
2.4. Diversificazione rurale nella Calabria Greca .....	55
2.5. Conclusioni .....	59
BIBLIOGRAFIA.....	60
<b>Capitolo 3 - Ridurre le disparità territoriali: le politiche per le aree interne</b> .....	61
3.1. Introduzione .....	61
3.2. Le politiche per le aree interne nella storia dell'intervento pubblico in Italia....	63
3.3. Progettazione integrata locale e aree interne.....	65
3.4. La strategia nazionale per le aree interne (SNAI) .....	68
3.5. L'uso delle politiche agricole e rurali nelle aree interne italiane.....	74
3.6. Il contributo delle politiche rurali alla strategia nazionale per le aree interne ..	77
3.7. Conclusioni: le principali sfide della nuova politica per le aree interne.....	83
BIBLIOGRAFIA.....	85
<b>Capitolo 4 -Gli effetti occupazionali della Politica Agricola Comunitaria (2007-13)</b> .....	88
4.1. Introduzione .....	88

4.2. Le tendenze strutturali nei mercati del lavoro agricolo .....	89
4.3. Gli effetti occupazionali della PAC: analisi della più recente letteratura .....	95
4.4. Metodologia e dati utilizzati .....	98
4.5. Risultati del modello .....	100
3.5. Implicazioni per le politiche agricole .....	106
BIBLIOGRAFIA.....	108
<b>Conclusioni .....</b>	<b>110</b>

## **Introduzione: Obiettivi e contenuti del lavoro**

Il presente lavoro intende focalizzare l'attenzione sul ruolo che le politiche rurali hanno avuto nel ridurre le disparità territoriali tra aree rurali e altre aree. In particolare ci si vuole riferire alle cosiddette aree interne, che di recente hanno avuto grande revival nell'attenzione degli studiosi e nelle politiche pubbliche. Com'è noto, il Trattato UE riconosce alla riduzione delle disparità territoriali tra regioni e infra-regionali un compito fondamentale per tutte le politiche dell'UE, quindi non solo per le politiche di sviluppo regionale. La coesione territoriale è un criteri di riferimento per giudicare l'operato di tutte le politiche UE, inclusa la Politica Agricola Comune. Questo studio si concentra in particolare sulla PAC, ma con una particolare attenzione a quella parte della PAC che più di tutte dovrebbe mirare allo sviluppo territoriale e che rientra nell'alveo delle politiche di sviluppo rurale.

Il lavoro che qui viene presentato è articolato in quattro capitoli.

Nel primo viene esaminata l'evoluzione della politica di sviluppo rurale dagli anni '70 ad oggi, per coglierne le principali linee di tendenza, le continuità e soprattutto le discontinuità, la capacità nel tempo di assumere effettivamente il ruolo di promozione dello sviluppo nelle aree rurali. Vedremo che essa ha subito numerosi cambiamenti e cercheremo di evidenziare i principali drivers o fattori di cambiamento nel tempo.

Nel secondo capitolo, a seguito dell'enucleazione dei principali modelli di riferimento per le politiche nell'analisi evolutiva della PAC e delle politiche di Coesione, si cerca di esaminare quali innovazioni abbiano prodotto in tre casi di studio: la filiera del pomodoro trasformato in due province dell'Emilia-Romagna, l'area del Delta Po e la Calabria Greca. Tali casi rappresentano delle situazioni in cui le politiche hanno effettivamente prodotto esempi innovativi di modernizzazione settoriale (il pomodoro trasformato), sviluppo sostenibile basato sulla valorizzazione delle risorse naturalistiche (Delta Po) e, infine, diversificazione delle economie nelle aree rurali (Calabria Greca). Emergeranno i fattori chiave di questo successo e, tra questi, la capacità degli attori locali di attivare un'efficace azione collettiva.

Il terzo capitolo è focalizzato sulle politiche per le aree interne, che hanno una certa tradizione nella storia dell'intervento pubblico italiano, fino a formare nel 2014 una specifica politica co-finanziata dall'UE che rientra nella Strategia Nazionale per le Aree Interne. Perché questo interesse per questa politica? Fondamentalmente perché le aree interne di cui si parla sono in modo preponderante aree rurali e nel contempo in queste aree si intrecciano (nel modo che vedremo) politiche di diversa natura, comprese le politiche rurali co-finanziate dall'UE. Nell'evoluzione delineata nel primo capitolo, la Strategia nazionale per le aree rappresenta un punto di maturazione delle esperienze di progettazione integrata e, nel contempo, ne costituisce un superamento rispetto alla

logica del puro bottom-up promossa da quelle esperienze. Cerca, infatti, di conciliare la partecipazione degli attori locali, che rimane un elemento chiave dell'approccio, con una nuova e pro-attiva partecipazione delle amministrazioni centrali e regionali. In questo senso prosegue le politiche-laboratorio che abbiamo visto nei tre casi esaminati nel secondo capitolo.

Nel quarto capitolo valuteremo l'impatto della PAC, in tutte le sue componenti, sull'occupazione in differenti contesti territoriali, mantenendo come punto di riferimento la distinzione tra aree interne e altre aree. Questa valutazione sarà condotta con l'ausilio di un modello econometrico che stima gli impatti a livello comunale, quindi è in grado di distinguere gli impatti differenziali per tipo di area. La valutazione tenterà di rispondere al quesito cruciale circa la capacità della PAC e delle sue diverse componenti di ridurre le disparità territoriali interne al paese, almeno per ciò che attiene al settore agricolo. Questo capitolo ha due funzioni: fornire con un metodo quantitativo delle evidenze empiriche su un tema valutativo spesso trascurato nella letteratura (impatto sulle disparità territoriali); in secondo luogo, cercare di combinare ricerca quantitativa con analisi qualitativa delle politiche, condotta nei capitoli precedenti.

## Capitolo 1 - L'EVOLUZIONE DELLE POLITICHE RURALI IN EUROPA (1970-2020)

### 1.1 *I passaggi fondamentali dell'evoluzione delle politiche rurali.*

Le politiche di sviluppo rurale in Europa hanno avuto sempre un'accezione abbastanza composita e mutevole nel tempo. Dall'introduzione, nei primi anni '70, delle direttive socio-strutturali e via via fino alle più recenti riforme della Politica Agricola Comune (PAC) e delle politiche di Coesione (2014-20), la nozione di politica di sviluppo rurale è mutata da politica strutturale per il settore agricolo a un complesso e multi-obiettivo set di politiche. Questa evoluzione è caratterizzata da cambiamenti rilevanti in diversi aspetti:

- il set di obiettivi e di strumenti di policy inclusi nella politica di sviluppo rurale, progressivamente ampliati attraverso un processo di stratificazione storica di misure diverse nel tempo;
- il peso finanziario delle politiche di sviluppo rurale nel bilancio della PAC;
- la nozione di territorio rurale in termini di target e di relazioni tra agricoltura e resto dell'economia;
- l'importanza assegnata alle ricadute ambientali prodotte dall'intensificazione dell'agricoltura fin dagli anni '70 -'80 e, più recentemente, al tema dei cambiamenti climatici;
- infine, i meccanismi di governance delle politiche (metodi di programmazione, partecipazione degli attori, regole di attuazione, decentramento o meno agli attori locali, ecc.).

Questo capitolo ricostruisce il percorso storico che ha consentito di passare dalle politiche per le strutture agricole dei primi anni '70 alle politiche di sviluppo rurale che sono venute maturando negli anni '80 e poi sino ai giorni nostri. Questa evoluzione è frutto sia di pressioni interne al cosiddetto mondo rurale, che hanno condizionato nel tempo queste politiche (amministrazioni nazionali e regionali, lobbies agricole, associazioni ambientaliste, ecc.), sia di pressioni esterne (allargamento dell'UE, negoziati GATT/WTO, politiche di adattamento e mitigazione climatica, crisi dell'economia, politiche di bilancio restrittive, ecc.).

Si possono sinteticamente distinguere cinque periodi, ciascuno di essi caratterizzato da elementi peculiari e da visioni dominanti (Bryden e Mantino, 2017):

- 1) 1957-1971: l'assenza di una politica rurale comune e la prevalenza di politiche nazionali;

- 2) 1972-1984: la modernizzazione produttivistica dell'agricoltura;
- 3) 1985-1999: la crisi della modernizzazione e la nascita di una politica rurale a carattere territoriale
- 4) 2000-2013: la ricerca di una migliore governance e di un'agricoltura più sostenibile sotto il profilo ambientale
- 5) 2014-2020: una composita cassetta per gli attrezzi per strategie multi-obiettivo, ma generiche

Questi sono i fondamentali passaggi che contraddistinguono l'evoluzione delle politiche strutturali fino alla loro trasformazione in politiche di sviluppo rurale, avvenuta con Agenda 2000. In realtà, potremmo aggiungere, questo passaggio si era in qualche modo già configurato con la nascita delle politiche di sviluppo regionale: lo sviluppo rurale era stato visto come un'applicazione alle aree rurali del metodo integrato delle stesse politiche regionali. Quando le classiche politiche strutturali agricole hanno lavorato a fianco delle politiche regionali ciò ha favorito il passaggio ad un concetto moderno di sviluppo rurale. Nei paragrafi che seguono approfondiremo meglio le caratteristiche dei diversi periodi, tratteggiate sin qui, cercando di cogliere gli elementi di innovazione, le cesure e le continuità.

Nella tabella 1.1 sono riassunti i passaggi fondamentali nel quadro giuridico sia nelle politiche strutturali e per lo sviluppo rurale, sia nelle politiche regionali. Come si può notare immediatamente, il quadro si è semplificato nel tempo riducendo il numero di regolamenti per arrivare, sostanzialmente con Agenda 2000, a unificare tutte le norme relative alle politiche in regolamenti unici per ciascuno dei Fondi Strutturali. Dopo il 2006, con la programmazione 2007-2013, l'operazione di semplificazione, almeno sotto il profilo della produzione di regolamenti specifici, si è fermata, senza che ciò significasse, come vedremo meglio, una semplificazione di fatto nel quadro regolativo. Per lo sviluppo rurale, nel 2007-2013, l'approccio Leader viene assorbito nella programmazione più generale dello sviluppo rurale e perde così la sua autonomia gestionale, con alcune implicazioni sulla qualità della politica connessa a questo strumento.

**Tabella 1.1 - Evoluzione del quadro giuridico comunitario nelle diverse fasi delle politiche e per lo sviluppo rurale**

Tipo di politiche	Fino al 1972	Dal 1972 al 1984	dal 1985 al 1991	dal 1992 al 1999	dal 2000 al 2006
Politica per il settore agricolo e agro-industriale	<ul style="list-style-type: none"> <li>Assenza di una politica strutturale comune</li> <li>Prevalenza e centralità delle politiche nazionali</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Direttive Socio-strutturali Dir. 159/72, Dir. 160/72, Dir. 161/72</li> <li>Direttiva Zone svantaggiate Dir. 268/78</li> <li>Trasform. e commercializ. prodotti agricoli Reg. 355/77</li> <li>Associazione dei produttori • Pacchetto mediterraneo Reg.1380/78</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Strutture aziendali Reg. 797/85, Reg.2328/91</li> <li>Prepensionamento Reg.1096/88</li> <li>Trasformazione e commercializzazione prodotti agricoli e forestali Reg. 866/90, Reg. 867/90</li> <li>Leader I (1989/93)</li> <li>PIM 2088/85</li> <li>1ª riforma Fondi strutturali (1989-93) Reg. 2052/88</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Strutture aziendali Reg. 3669/93, Reg. 950/97</li> <li>Prepensionamento Reg. 2079/92</li> <li>Trasformazione e commercializzazione prodotti agricoli e forestali Reg. 951/97</li> <li>Metodi produzione compatibili Reg. 2078/92</li> <li>Misure forestali Reg. 2080/92</li> <li>Agricoltura biologica Reg. 2092/91</li> <li>Leader II (1994/99)</li> <li>2ª riforma Fondi strutturali (1994-99) Reg. 2081/93</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sviluppo rurale Reg. 1257/99</li> <li>Leader+</li> <li>3ª riforma Fondi strutturali (2000-06) Reg. 1260/99</li> </ul>
Politica di sviluppo regionale (coesione)					

Fonte: nostra elaborazione

### **1.2. Il periodo 1957-1971: l'assenza di una politica rurale comune e la prevalenza di politiche nazionali**

La prima fase, che comprende il periodo che va dall'avvio della politica comune (1957) fino al 1971, è caratterizzata quasi esclusivamente dalla prevalenza di politiche nazionali. La formazione della PAC è dominata dall'organizzazione comune del mercato dei prodotti agricoli più rilevanti e dall'armonizzazione dei prezzi (Tracy, 1989). Nella risoluzione finale della Conferenza di Stresa (1958), organizzata per fissare le linee della nascente PAC, veniva dichiarato che la politica di mercato e la politica strutturale dovevano funzionare insieme e che quest'ultima doveva acquisire maggiore rilevanza<sup>1</sup>. Nonostante ciò, l'attività della Sezione Orientamento dell'allora Fondo Agricolo di Orientamento e Garanzia (FEOGA) si avviò solo nel 1964. Questa Sezione finanziava allora progetti individuali per migliorare le strutture produttive e di mercato dei sei Paesi Membri (Francia, Italia, Belgio, Lussemburgo, Olanda e Germania Federale), ma il suo peso era del tutto marginale se confrontato con le spese della Sezione Garanzia (stabilizzazione dei prezzi e dei mercati). In aggiunta, in questo periodo la politica dei prezzi e dei mercati andava a beneficio dei ricchi paesi del Nord-Europa (Tracy, 1993). La prima politica organica delle strutture fu disegnata nel 1968, con la pubblicazione del "Memorandum sulla riforma dell'agricoltura", meglio conosciuto come Piano Mansholt (Commissione delle Comunità Europee, 1968). Questo ritardo nella formulazione di una politica strutturale fu considerato come un'occasione

<sup>1</sup> Gli accordi del 1962 in Consiglio prevedevano che "la spesa strutturale avrebbe dovuto costituire prima possibile un terzo della spesa della Comunità a favore dei mercati" (Tracy, 1989, p.256).



perduta per accompagnare l'armonizzazione dei prezzi e per accelerare il passaggio verso strutture più competitive e vitali (Tracy, 1993).

Le principali politiche strutturali allora in atto erano finanziate con programmi nazionali, il cui scopo era quello di accompagnare i cambiamenti strutturali delle aziende in un periodo di intenso sviluppo economico (prima della crisi dei primi anni '70), che era caratterizzato in particolar modo dall'espansione industriale di molte regioni. Tuttavia quei programmi nazionali non erano sufficienti ad affrontare efficacemente il crescente gap tra redditi agricoli e non agricoli, dovuto al lento processo di aggiustamento strutturale in agricoltura.

### *1.3. Il periodo 1972-1985: la modernizzazione produttivistica dell'agricoltura*

Questo periodo esprime, al pari dei decenni precedenti (anni '50 e '60) una forte impostazione produttivistica e risente ancora fortemente del paradigma modernista e del relativo modello settoriale descritto nel capitolo precedente. La finalità principale delle politiche strutturali è quella, già evidenziata in precedenza, di spingere l'acceleratore sull'adeguamento dei fattori produttivi: ampliamento delle dotazioni di capitali e di terra, riduzione e risparmi del fattore lavoro, crescita della produttività dei fattori anche grazie ad una notevole incorporazione di innovazione tecnologica. Tali obiettivi erano perseguiti attraverso un intervento strutturale che consentisse di raggiungere nel tempo una parità di remunerazione tra lavoro agricolo e lavoro negli altri settori.

Se la modernizzazione produttivistica era l'obiettivo imperante, gli strumenti impiegati per realizzarla erano contenuti in un pacchetto di direttive che va sotto il nome di "socio-strutturali". Introdotte dalla Comunità europea nel 1972, le direttive socio-strutturali hanno rappresentato il bagaglio fondamentale con il quale i Paesi membri hanno fatto fronte alle esigenze di ammodernamento delle rispettive agricolture. Questi provvedimenti rappresentano il cuore della politica comunitaria in questo periodo e operano fino al 1984, dopo aver beneficiato di due anni di proroga rispetto alla scadenza prevista originariamente. Tutti i provvedimenti menzionati avevano una connotazione prettamente settoriale, inclusi quelli del cosiddetto "pacchetto mediterraneo", destinato a sostenere i prodotti mediterranei e il miglioramento delle strutture produttive in Francia e in Italia in vista dell'adesione di Grecia (1981) e Spagna e Portogallo (1985).

Il bagaglio delle misure socio-strutturali si è evoluto nel tempo e, con i necessari adattamenti, è sopravvissuto fino ai giorni nostri. Il fondamentale punto di forza è stato un sistema di incentivazione degli investimenti aziendali basati sulla presentazione di un piano di sviluppo aziendale, con il quale le aziende agricole si impegnano a

realizzare investimenti e modifiche dell'assetto produttivo tali da consentire loro di raggiungere, entro un certo arco temporale, l'obiettivo della parità intersettoriale dei redditi. Il piano di sviluppo aziendale, uno strumento del tutto sconosciuto in molti paesi dell'allora Comunità Europea, doveva essere integrato da altri strumenti, concepiti in modo complementare ad esso: a) in primo luogo, un sistema di incentivazione che incoraggiasse la cessazione anticipata dell'attività agricola da parte degli agricoltori più anziani, finalizzato a "liberare" terra e consentire l'ampliamento della dimensione di impresa (Dir. 160/72); b) in secondo luogo, un forte stimolo al potenziamento della capacità professionale degli addetti agricoli, attraverso l'informazione e la consulenza socio-economica e la formazione professionale. Questa azione non era diretta esclusivamente alla capacità professionale del settore agricolo: sempre nell'ottica di razionalizzare le strutture produttive e ristrutturare le dimensioni di impresa, si puntava a favorire la ricerca di occupazioni alternative per quella quota di forza lavoro che era sottoccupata in aziende piccole e senza alcuna prospettiva di crescita. Anche la consulenza e la formazione dovevano servire a stimolare la mobilità dei fattori (il lavoro in primo luogo, la terra in modo indiretto).

Si trattava di un armamentario del tutto nuovo per la politica agraria nazionale, per la quale il sistema di incentivazione alle imprese era basato su criteri molto più semplici, ancorati ai due Piani Verdi (1961-65 e 1966-70), che lasciavano, peraltro, un ampio margine di discrezionalità alla pubblica amministrazione nella selezione dei progetti e favorivano una distribuzione a pioggia degli aiuti alle imprese. Questa circostanza, unita all'impreparazione delle strutture amministrative regionali che proprio allora cominciavano ad entrare in funzione (si era proprio agli inizi della regionalizzazione della materia agricola), e ad alcune difficoltà intrinseche del piano di sviluppo aziendale, causò i notevoli ritardi con cui le direttive socio-strutturali furono applicate in Italia.

Intanto, sia pure in deroga e con finanziamenti residui, continuava ad essere applicato il sistema degli incentivi consolidatosi con i Piani Verdi. Quando cominciò ad entrare in funzione il nuovo sistema, basato sul piano di sviluppo aziendale, la svolta di impostazione fu evidente: alcune indagini condotte negli anni successivi (Saccomandi, 1978; INEA, 1977), quando i piani cominciavano a diffondersi presso le aziende e a generare i primi effetti, mettono in piena luce tutti i nuovi elementi della strategia modernizzatrice e produttivistica che le direttive avevano introdotto nella politica agraria italiana. Nelle aree zootecniche, specialmente nel Nord-Europa, il sistema di incentivi era andato a rafforzare i territori agricoli più sviluppati e le aziende di maggiore dimensione, con particolare riferimento a quelle orientate verso la zootecnia da latte, aumentandone la dotazione di capitale bestiame, la scala produttiva, le capacità di lavorazione e l'organizzazione del lavoro (Guida, 1980). In tutte le aziende, poi, l'introduzione di macchine aveva consentito non solo una migliore organizzazione del lavoro, ma anche un risparmio di esso, facendo sì che la remunerazione del fattore

migliorasse. Nelle analisi degli anni '80 è stato dibattuto a lungo il quesito se gli incrementi registrati negli anni '70 nella redditività del lavoro fossero dovuti (e in quale proporzione) alle innovazioni risparmiatrici di terra o, viceversa, di lavoro. Proprio nelle regioni ad agricoltura forte (tutta l'area padana, ad esempio), il contributo delle seconde fu certamente determinante (Fabiani, 1986).

Tuttavia, l'impatto delle direttive a livello europeo fu alquanto limitato. Ciò vale in particolare per la modernizzazione aziendale: i piani di sviluppo approvati sino all'inizio degli anni '80 furono meno di 180.000 in tutta la Comunità Europea (Barbarella, 1981), con un'incidenza del 3-4% sulle aziende complessive. Questo risultato segnalava, nei fatti, che il disegno comunitario su cui poggiavano queste politiche aveva qualche problema di fondo. Il principale problema derivava dal fatto che la modernizzazione aziendale era fondata sull'incremento di produttività e sulla contemporanea espulsione di forza lavoro eccedentaria verso un mercato del lavoro che si ipotizzava in espansione. In altre parole, questo disegno poggiava su positivi tassi di crescita nei settori extra-agricoli e il compito delle politiche strutturali sarebbe stato di facilitare gli aggiustamenti aziendali con investimenti di capitale e allocare la terra che si sarebbe liberata a favore delle aziende più promettenti. Questo disegno, ovviamente, cominciò a non funzionare nel momento in cui le condizioni economiche complessive mutarono: come lo stesso Sicco Mansholt riconobbe «...*il grande errore degli anni Sessanta – che è stato anche il mio – era quello di credere che la crescita economica sarebbe stata indefinita*» (Mansholt, 1981).

L'influenza della normativa comunitaria sulle politiche nazionali è stata notevolmente sottovalutata nelle analisi condotte su quel periodo. Si può affermare che il varo delle direttive socio-strutturali, pur con lentezza e ritardi, fu decisivo nell'imprimere un passo effettivamente modernizzatore alla strumentazione degli incentivi alle imprese e, più in generale, alle strategie di politica agraria nel nostro paese. Questo stimolo, tuttavia, fu colto in particolar modo in quelle realtà dove l'imprenditoria agricola era più dinamica e dove la pubblica amministrazione era più pronta ad aggiornare e qualificare il proprio *modus operandi*. Una ricerca svolta a livello europeo all'inizio degli anni '80 (Olivi, 1985; Didier, 1984) metteva in evidenza che in gran parte dei paesi europei le direttive socio-strutturali avevano costituito un quadro di riferimento per gli aiuti nazionali in campo strutturale. Non solo, ma negli anni immediatamente successivi furono varati altri provvedimenti che andarono a integrare le tre direttive socio-strutturali del 1972 e che similmente ebbero una ricaduta sulle politiche nazionali: la direttiva per le zone svantaggiate (1975) e i regolamenti per la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli (1977) e per le associazioni dei produttori (1978). Questo "pacchetto" di strumenti elaborati a livello comunitario introduceva regole e criteri del tutto nuovi per l'impianto nazionale, che era ancorato a metodi e pratiche tecnico-amministrative finalizzate alla ricerca del consenso e non alla ricerca dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione pubblica.

In questo periodo anche gli incentivi all'industria agro-alimentare risentirono della più generale tendenza modernizzatrice della politica delle strutture agricole. Questa politica si caratterizzò anche per l'essere "diffusa" su tutto il territorio e soprattutto per l'essere imperniata su interventi "puntiformi", diretti alla singola impresa agro-industriale o agricola. Sono tratti distintivi di fondo che avrebbero caratterizzato costantemente anche i periodi successivi.

A questa prevalente tendenza modernizzatrice, si aggiungevano, nelle zone rurali più deboli, politiche redistributive. Le direttive per le zone svantaggiate introducevano il concetto di svantaggio naturale e socio-economico e, per far fronte al crescente esodo di popolazione che proseguiva in quegli anni, proponevano un aiuto diretto al reddito degli agricoltori, destinati a compensare tale svantaggio. Si trattava, come già richiamato in precedenza, di un aiuto erogato per cinque anni senza alcuna contropartita, se non quella che l'agricoltore si impegnasse a continuare ad esercitare la sua attività. L'obiettivo dichiarato di questa misura compensativa era alquanto ambizioso, se non del tutto velleitario: mantenere la popolazione agricola nelle aree più povere, frenando il processo di esodo. A sostegno di questo obiettivo dovevano concorrere, nelle zone più marginali, altri due strumenti: un piano di sviluppo aziendale reso più "morbido" con la fissazione di obiettivi meno severi e un incentivo al ricambio generazionale (pre pensionamento). Le analisi di cui disponiamo dicono che, al di là della mera erogazione dell'indennità compensativa, questi strumenti sono stati del tutto inefficaci. In queste zone la politica di modernizzazione agricola ha fallito i suoi obiettivi, limitandosi a una pura compensazione di reddito (INEA, 1977). Ha invece continuato a funzionare, in queste zone, la politica di modernizzazione, che ha continuato a generare quegli squilibri territoriali, più evidenti negli anni successivi.

#### ***1.4. Il periodo 1985-1999: la crisi della modernizzazione e la nascita di una politica rurale a carattere territoriale.***

Questo periodo presenta una maggiore complessità di quello precedente. Si compone di due sotto-periodi: 1985-91 e 1992-99. Tuttavia, poiché il periodo 1992-1999 va visto, sia per le politiche strutturali sia per la politica di coesione, in sostanziale continuità con il periodo 1985-1991, si è considerato più opportuno, anche per comodità di esposizione, raggrupparli in un unico paragrafo.

I cambiamenti che, in particolare, influenzano gli orientamenti delle politiche strutturali sono due:

- a) la riforma delle politiche strutturali e di coesione (1988) che inserisce le politiche strutturali agricole nel quadro delle politiche di Coesione. Questa tendenza si rafforzerà, poi, con la seconda riforma dei Fondi strutturali (1993). Nel 1988 la

politica regionale subisce un grande balzo in avanti: viene formulato un impianto del tutto nuovo e ingenti risorse sono messe a disposizione delle politiche strutturali. Una grande attenzione, in particolare, viene rivolta ai problemi di ristrutturazione e sviluppo delle aree rurali. Più in generale, una crescente attenzione viene rivolta alle regioni e zone in ritardo di sviluppo.

b) la riforma Mac Sharry del 1992 che introduce non solo una significativa riduzione del sostegno dei prezzi, ma anche il disaccoppiamento degli aiuti alle produzioni dalla quantità prodotta, nonché alcuni meccanismi che conducono al contenimento della spesa agricola nel tempo e infine le cosiddette misure di accompagnamento della PAC (misure agro-ambientali, prepensionamento e imboschimento delle superfici agricole). Infatti, profondi cambiamenti sono imposti alle politiche comunitarie nel loro complesso e, in particolare, a tutte le politiche di sussidio all'economia dagli accordi commerciali raggiunti nell'ambito dell'Uruguay Round (GATT, 1992), che obbligavano la Comunità europea a ridurre i legami tra sussidi, crescita delle produzioni, produzione di surplus produttivi e sostegno delle esportazioni. E sicuramente il settore agricolo, con i suoi crescenti e costosi surplus, viene ad essere uno di quelli più colpiti dagli impegni assunti in sede GATT. Si comincia a sviluppare, inoltre, soprattutto nella prima metà degli anni '90, una crescente sensibilità verso l'impatto ambientale delle attività agricole e verso la tutela della qualità e della salute dei consumatori, entrambe tematiche che influenzeranno la normativa comunitaria in materia agricola nel lungo periodo, fino agli anni più recenti.

Vediamo più in dettaglio i due sotto-periodi.

Il periodo 1985-1991 si caratterizza essenzialmente per l'entrata in vigore di un nuovo "pacchetto" strutturale che va a rimpiazzare le direttive socio-strutturali degli anni '70 e nel contempo dall'introduzione, per la prima volta, di una organica politica di sviluppo regionale con la prima riforma dei Fondi Strutturali, che abbraccerà tutto il periodo 1989-93. Il nuovo "pacchetto strutturale", dominato dal regolamento 797/85, come vedremo meglio più avanti, amplia gli obiettivi delle direttive socio-strutturali dei primi anni '70 e soprattutto ricerca una maggiore complementarità con la politica dei prezzi e dei mercati, orientata in questo periodo verso un riequilibrio dei mercati stessi (contenimento dell'eccesso di offerta). Il maggiore mutamento, in questo periodo, si può forse riassumere nel fatto che la politica delle strutture in agricoltura ha trovato, grazie alla prima riforma dei Fondi Strutturali, un effettivo aggancio con le politiche di sviluppo regionale. Quest'ultimo cambiamento matura soprattutto a partire dalla seconda metà degli anni '80, ma i primi segnali sono identificabili nei Programmi Integrati Mediterranei (PIM), introdotti dal Reg. 2088/85. Si tratta, infatti, del primo tentativo di applicare una politica strutturale con un approccio integrato e di tipo territoriale. La vera "svolta", tuttavia, matura e si realizza con la prima riforma dei

Fondi Strutturali (in particolar modo con il Regolamento “quadro” n. 2052/88), che introduce un’impostazione del tutto nuova nelle politiche di coesione, basata sui seguenti principi: a) una programmazione pluriennale, con programmi articolati su un periodo di almeno cinque anni e non più finanziamenti di progetti individuali da parte della Commissione Europea; b) una concentrazione degli interventi su alcuni determinati obiettivi prioritari, territorialmente ben localizzabili e sui quali far convergere in modo coordinato le risorse dei quattro Fondi a finalità strutturale (FESR, FSE, FEOGA-Orientamento, SFOP), nonché il Fondo di Coesione; c) il co-finanziamento degli interventi da parte nazionale; d) l’addizionalità degli interventi comunitari rispetto a quelli nazionali, onde evitare che le risorse comunitarie vadano a sostituire quelle nazionali.

Questi principi rimarranno le basi di funzionamento dei Fondi anche nei periodi successivi, pur con qualche modifica e integrazione. Questo periodo appare quindi come tra i più fecondi di innovazioni proprio nel campo dello sviluppo rurale in quanto per la prima volta viene introdotto l’approccio LEADER, attraverso una specifica Iniziativa Comunitaria (finanziata con il FEOGA-Orientamento). Per molti versi distante dagli approcci “classici” delle politiche strutturali in agricoltura, l’esperienza dei programmi LEADER avvia, pur con molte difficoltà, alcuni tentativi di sviluppo a scala locale, facendo perno su progetti innovativi e trasferibili in altri contesti. Anche questa iniziativa, pur con qualche variante, sarà destinata a ripetersi nelle fasi 1994-99 e 2000-2006 (LEADER II e LEADER+).

Il periodo 1992-1999 è denso di cambiamenti anche per la PAC. La cesura con il precedente periodo è rappresentata da due eventi: da un lato, la Riforma della PAC approvata nel maggio del 1992 e resa operativa con l’approvazione dei relativi regolamenti nel luglio dello stesso anno; dall’altro, gli accordi sottoscritti nell’ambito dell’Uruguay Round nei mesi di novembre e dicembre 1992. La Riforma della PAC, meglio nota come «Riforma Mac Sharry», approva una riduzione dei prezzi garantiti per una quota significativa della produzione agricola comunitaria, riduzione compensata da aiuti diretti alle imprese e disaccoppiati dalla produzione; inoltre introduce un pacchetto di misure che avrebbero dovuto accompagnare la stessa riduzione dei prezzi. Si tratta di tre tipologie di misure, finanziate dal FEOGA-Garanzia, in parte legate alla tradizionale politica strutturale (il prepensionamento, Reg. 2079/92), in parte legate all’esigenza di mitigare l’impatto ambientale dei processi di intensificazione agricola (misure agro-ambientali, Reg. 2078/92) e di incentivare la produzione forestale a scopi produttivi e ambientali (Reg. 2080/92)<sup>2</sup>. Queste misure di accompagnamento della Riforma Mac Sharry introducono una nuova dimensione,

---

<sup>2</sup> Queste misure si aggiungono all’impianto della politica strutturale che era stato messo in piedi nel periodo precedente: i nuovi regolamenti 950/97 (strutture aziendali) e 951/97 (trasformazione e commercializzazione) rappresentano un’evoluzione dei precedenti regolamenti 797/85, 866/90 e 867/90, senza modificarne radicalmente gli orientamenti ed il funzionamento.

soprattutto sul fronte ambientale, che sarebbe divenuta – nella logica comunitaria – una delle principali componenti della nuova PAC. Accanto alla dimensione ambientale, anche quella della qualità dei prodotti vede un certo consolidamento attraverso i Regolamenti sulle DOP e IGP (2081/91) e sulle attestazioni di specificità (2082/91). In conclusione, sia sotto il profilo della politica strutturale per l'agricoltura sia sotto quello della politica di coesione, il periodo 1992-99 va visto in forte continuità con il periodo precedente (1985-91).

Le riforme che intervengono tra i due periodi 1985-91 e 1992-99 producono un mutamento di rotta nel percorso della modernizzazione "tradizionale", che abbiamo visto e analizzato tra il 1972 e il 1984. Questa trasformazione avviene, per così dire, in due direzioni.

La prima trasformazione avviene verso una strategia di modernizzazione che non è più spinta nella direzione della parità intersettoriale dei redditi e del binomio aumento di scala/intensificazione produttiva, ma è invece sottoposta a una serie di vincoli (di natura produttiva) e/o di nuovi obiettivi (sostenibilità ambientale e qualità dei prodotti). La seconda trasformazione avviene in una direzione del tutto nuova, quella dello sviluppo integrato del territorio rurale.

### *La modernizzazione agricola tra vincoli produttivi e la ricerca della sostenibilità ambientale*

Come è già stato sottolineato in precedenza, le riforme tra il 1984 e il 1992 hanno segnato una netta cesura con la vecchia PAC. Tra gli elementi di maggiore interesse, vi erano la ricerca di un contenimento dell'eccesso di offerta indotto dalle stesse protezioni comunitarie e l'introduzione di orientamenti nella produzione agricola più rispettosi dell'ambiente e della qualità dei prodotti.

Proprio su questi profili il nuovo Reg. 797/85 introduce delle significative novità rispetto alle direttive socio-strutturali del 1972. Innanzitutto, gli obiettivi della modernizzazione divengono più articolati: ad esempio la ristrutturazione aziendale non è più attuata solo mediante l'ampliamento della superficie, bensì anche attraverso la riduzione di costi, la riconversione produttiva e varietale, la diversificazione delle attività. Anche i criteri di intervento sono diventati più flessibili: il piano di sviluppo aziendale viene tramutato in un semplice piano di miglioramento con obiettivi più "laschi".

Le politiche strutturali rivolte all'impresa agricola non subiscono mutamenti solo per ciò che riguarda gli obiettivi originari, ma anche perché col tempo assumono nuovi obiettivi. Nel corso della seconda metà degli anni '80, soprattutto sotto l'impulso delle modifiche anzidette nella politica dei prezzi e dei mercati, l'obiettivo del riequilibrio dei mercati viene "incorporato" in alcuni importanti regolamenti a finalità strutturale

finanziato dalla Sezione Orientamento del FEOGA<sup>3</sup>. Questi regolamenti, infatti, contengono misure dirette all'estensivizzazione delle produzioni agricole, al ritiro dei seminativi dalla produzione, nonché alla riconversione delle produzioni eccedentarie.

Ma la strategia di "modernizzazione vincolata" non coinvolge solo l'impresa agraria, ma anche (e in modo forse più pervasivo) il sistema degli incentivi per l'agro-industria. Nel 1988 vengono introdotti rilevanti vincoli e/o restrizioni agli investimenti anche in campo agro-industriale. Tali vincoli vengono formalizzati dalla Commissione Europea attraverso una serie di orientamenti agli Stati membri che entrano addirittura nel dettaglio dei settori e delle tipologie di investimento ammissibili per contenere in ogni modo l'ampliamento della capacità produttiva degli impianti di trasformazione e commercializzazione. Questi orientamenti interessano alcuni tra i principali comparti produttivi (carne bovina e suina, lattiero-caseari, zucchero e vino). Per tali settori viene fatto divieto a qualsiasi aumento di capacità produttiva, mentre vengono ammessi solo quegli investimenti volti a ridurre i costi di produzione, a migliorare la qualità dei prodotti e a sostituire gli impianti obsoleti per ridurre l'impatto negativo sull'ambiente. Questi vincoli e/o restrizioni divengono ancora più stringenti con la seconda riforma dei Fondi strutturali (Reg. 2085 del 20 luglio 1993). La Commissione Europea diffonde una Decisione che conferma i divieti all'aumento della capacità produttiva degli impianti e stabilisce, inoltre, che qualora il sostegno comunitario vada a progetti con aumenti di capacità in una regione, tale sostegno possa essere giustificato solo in presenza di una analoga riduzione di capacità (da documentare adeguatamente) in qualche altro impianto della stessa regione.

### *Lo sviluppo integrato*

L'emergere dello sviluppo integrato avviene con forza attraverso "Il futuro del mondo rurale" (Commissione Europea, 1988). Esso raccoglie tutti gli elementi della nuova impostazione delle politiche comunitarie, incluse quelle per le strutture e lo sviluppo rurale. Pubblicato nel 1988, questo documento costituisce una svolta importante nelle politiche strutturali concepite sino ad allora, introducendo il concetto di sviluppo rurale integrato. Non appare per nulla esagerato affermare che "Il futuro del mondo rurale" rappresenta forse uno dei punti più alti raggiunti dalla Commissione europea nella elaborazione strategica sullo sviluppo rurale, che possiede ancora oggi, a distanza di oltre un decennio, una stringente attualità, anche perché diverse e interessanti intuizioni e proposte ivi contenute rimangono tuttora poco applicate.

Il documento partiva da un'analisi dei mutamenti del mondo rurale:

---

<sup>3</sup> Tra questi va menzionato il Reg. 2328/91, che modifica e amplia il Reg. 797/85



- a) una profonda ristrutturazione del settore agricolo, imperniato su fenomeni quali la diminuzione della superficie agricola utilizzata (soprattutto fra il 1960 e il 1975), forte riduzione di manodopera, ammodernamento e intensificazione dei processi di produzione e una certa tendenza alla "polarizzazione strutturale";
- b) una forte diversificazione economica, che si manifestava con *«l'emergenza di nuove attività a monte e a valle della produzione agricola, ma per lo più senza legami diretti con essa»*;
- c) una inversione di tendenza all'abbandono delle regioni rurali, con l'eccezione di alcuni paesi (Grecia, alcune regioni del Mezzogiorno d'Italia, Spagna, Portogallo e massiccio centrale in Francia) *«dove continua a predominare l'esodo rurale degli anni '60»*;
- d) l'esistenza di movimenti migratori interregionali verso i piccoli centri urbani in numerose regioni rurali, soprattutto alla periferia della Comunità.

Nell'evoluzione delle zone rurali si intravedevano due tendenze di fondo:

- *«a livello agricolo, le prospettive di espansione dell'agricoltura convenzionale sono alquanto limitate, mentre è prevedibile che la ristrutturazione del settore agricolo continui;*
- *a livello economico generale, è prevedibile che investimenti esogeni nelle regioni rurali, soprattutto sotto forma di impianto di unità di produzione, divengono più rari e più selettivi. La diversificazione delle economie rurali dovrà quindi basarsi, più che in passato, sulla valorizzazione del potenziale di sviluppo endogeno e, in tale contesto, sullo sviluppo di piccole e medie imprese .... Nello spazio rurale è quindi prevedibile che le attività secondarie e terziarie si svilupperanno con una maggiore tendenza a raggrupparsi in sottopoli di sviluppo costituiti dalle piccole città e dai centri regionali (centri "intermedi")»* (Commissione Europea, 1988).

Da ciò si traggono due elementi fondamentali per una nuova strategia. Il primo è la definizione di soluzioni differenziate per tipo di aree:

- a) *aree a forte pressione antropica ed economica* (regioni rurali vicine o facilmente collegate alle grandi agglomerazioni, zone periurbane) dove il processo di ammodernamento dell'agricoltura è stato particolarmente sensibile e si è intensificato a scapito dell'ambiente (inquinamento, degrado dei paesaggi, distruzione degli spazi verdi). In Italia queste realtà sono identificate con la pianura padana e tutte le zone costiere. Per queste aree, secondo il documento, *«l'obiettivo da conseguire non è quindi tanto di accelerare lo sviluppo economico, bensì di tutelare maggiormente l'ambiente rurale dinanzi alle pressioni degli interessi concorrenti per l'utilizzazione dei ruoli e dinanzi all'avanzata dell'inquinamento»*;
- b) il secondo tipo di area è quello *a forte declino rurale* (esodo "classico" ovvero emigrazione regionale netta; migrazione interregionale dalle zone rurali verso quelle

urbane; forti handicap nella struttura aziendale; scarse forme alternative o integrative di reddito, ecc.). Queste realtà sono identificate, in Italia, con gran parte del Mezzogiorno. Per queste aree si ritiene necessaria, «...oltre ad un'azione imperniata sull'agricoltura, una politica che favorisca la creazione di posti di lavoro stabili, alternativi ed economicamente redditizi al di fuori del settore agricolo». Per questo si prospetta un complesso di strumenti capaci di stimolare non solo il settore, ma anche il resto dell'economia rurale;

- c) il terzo tipo, infine, è quello delle *aree marginalizzate e di difficile accesso (periferiche)*, caratterizzate da forti tassi di spopolamento, abbandono di terre, possibilità di diversificazione economica estremamente limitate, assenza di infrastrutture di base. Queste situazioni vengono identificate con gran parte della montagna europea e con numerose isole. Anche in questo caso il documento individua una serie di strumenti che non prendono in considerazione solo le risorse valorizzabili in agricoltura, ma anche quelle al di fuori (artigianato e piccole industrie esistenti, servizi alle popolazioni, ambiente naturale e patrimonio culturale).

Per la prima volta nella pubblicistica comunitaria siamo di fronte alla chiara declinazione di situazioni diversificate e della conseguente necessità di politiche diversificate. Ma non solo questo: vi è anche la manifestazione, anche qui per la prima volta, della necessità di politiche articolate e composite, che escano dall'ambito strettamente settoriale.

E qui veniamo al secondo elemento portante della nuova strategia comunitaria di questo periodo: l'inserimento delle politiche strutturali agricole all'interno delle politiche di sviluppo regionale. Il 1988 è un anno importante anche per la nuova politica regionale, che la Comunità europea si accinge a rivedere in modo profondo e a potenziare significativamente. Nel febbraio di quell'anno, infatti, il Consiglio Europeo, su proposta della Commissione, adotta il cosiddetto *primo pacchetto Delors*, che consente di procedere alla prima radicale riforma dei Fondi strutturali. Le dotazioni dei Fondi vengono raddoppiate entro il 1993, rispetto ai livelli del 1987. Qualche mese dopo il Consiglio delle Comunità europee approva il pacchetto di regolamenti dei Fondi strutturali. Si gettano in tal modo le basi per la politica di sviluppo regionale per tutto il periodo 1989-93 e, con le modifiche introdotte nel 1993 dalla seconda riforma dei Fondi, anche per il periodo 1994-99.

E' in questo contesto che matura, come si è già sottolineato, "Il futuro del mondo rurale", in cui viene delineata l'esigenza, più che di una politica strutturale agricola con connotati nuovi (la "modernizzazione vincolata"), di una vera e propria politica di sviluppo integrato. Al riguardo il documento è piuttosto esplicito nel dichiarare la necessità di una svolta:

*«Attualmente non esistono a livello comunitario (e nazionale) vere e proprie politiche di sviluppo delle zone rurali. Va detto che gli interventi della Comunità nel modo rurale sono stati finora isolati: in parte si è trattato di misure che potevano avere un impatto sullo sviluppo ma che nella maggior parte dei casi non perseguivano questo obiettivo in modo sistematico e specifico.*

*Eppure, dall'inizio degli anni '80 sono stati fatti alcuni tentativi per impostare una politica di sviluppo integrato in talune zone rurali; ciò è avvenuto, dal 1981 in poi, con i programmi di sviluppo integrato, finanziati dal FEOGA-Orientamento nelle seguenti regioni: Lozère, Western Isles (Scozia) e Belgio sud-orientale; successivamente, nel 1985, con una serie di Programmi integrati mediterranei (PIM) è stata varata in modo più o meno esplicito una politica di sviluppo regionale (con la concentrazione dei mezzi e delle azioni in zone con una superficie più ridotta detta "zone di concentrazione").*

*Queste zone sono spesso rurali in declino. Le misure adottate contribuiscono all'adattamento dell'agricoltura e al tempo stesso alla diversificazione economica della zona .....*

*Questi esperimenti possono rappresentare punti di riferimento interessanti per elaborare la politica di intervento finanziario della Comunità a favore del mondo rurale» (Commissione Europea, 1988, p. 61).*

La nuova politica di sviluppo integrato delineata nel documento viene sostenuta, oltre che con risorse del Fondo agricolo (il FEOGA-Orientamento), da quelle messe a disposizione degli altri Fondi strutturali (Fondo di sviluppo regionale, Fondo sociale europeo) e dagli altri strumenti finanziari disponibili (Banca europea degli investimenti). Questa nuova visione, che chiaramente consente di superare i limiti della visione estremamente settoriale del periodo precedente, avrebbe influenzato fortemente anche le politiche strutturali nazionali, anch'esse fortemente ancorate ad una visione settoriale.

La nuova impostazione della politica regionale di coesione doveva essere attuata mediante programmi pluriennali, cofinanziati dalla Comunità europea e dagli stati Membri e concentrati su obiettivi prioritari. A livello territoriale, gli interventi sulle strutture agrarie e sullo sviluppo rurale erano prevalentemente realizzati nelle regioni in ritardo di sviluppo (Obiettivo 1) e nelle aree rurali in declino (Obiettivo 5b). In queste ultime, la politica di sviluppo rurale si doveva muovere secondo una logica di concentrazione territoriale, interessando quelle aree rurali che già "il Futuro del mondo rurale" e poi i regolamenti applicativi avevano classificato come aree "vulnerabili", intendendo con ciò aree con basso livello di PIL/abitante e almeno due dei seguenti indicatori: elevata quota di occupazione agricola, basso livello di reddito agricolo, bassa densità di popolazione e/o considerevole tendenza allo spopolamento.

**Tabella 1.2 - Programmi di intervento per agricoltura o sviluppo rurale nei primi due cicli di programmazione dei Fondi UE**

<b>Aree Obiettivo e misure specifiche</b>	<b>Programmazione 1989-1993</b>	<b>Programmazione 1994-1999</b>
Obiettivo 1- Sviluppo e adeguamento regioni in ritardo di sviluppo	Programmi Operativi (Feoga-O, Fesr, Fes, Sfop)	Programmi Operativi (Feoga-O, Fesr, Fes, Sfop)
Obiettivo 5a - Adeguamento delle strutture agrarie	Programmi (Feoga-O)	Programmi (Feoga-O)
Obiettivo 5b - Sviluppo zone rurali	Documenti Unici di Programmazione (Feoga-O, Fesr, Fse)	Documenti Unici di Programmazione (Feoga-O, Fesr, Fse)
Iniziativa Comunitaria Leader	Programmi Operativi Leader I (Feoga-O, Fesr, Fse)	Programmi Operativi Leader II (Feoga-O, Fesr, Fse)
Misure di accompagnamento		Programmi agro-ambiente (Reg. 2078/92) Programmi forestazione (Reg. 2080/92)

Fonte: nostra elaborazione

In entrambe le aree obiettivo avrebbero dovuto operare programmi operativi (PO) con il concorso di tutti i Fondi Strutturali (tabella 1.2). A questa nuova impostazione, integrata, territoriale e plurifondo, era riconducibile anche l'Iniziativa Comunitaria LEADER, destinata alla promozione di progetti territoriali di sviluppo rurale. Tuttavia, a fianco di iniziative che ricalcavano questa nuova visione dello sviluppo integrato, veniva confermata una politica strutturale agricola, sia pure con nuovi obiettivi, che operasse da sola nelle aree al di fuori degli Obiettivi 1 e 5b e anche al di fuori di programmi integrati e plurifondo: questa politica, attuata attraverso cosiddette "azioni orizzontali", era inquadrata in un obiettivo a se stante (Obiettivo 5a). Tale impostazione per obiettivi veniva di fatto mantenuta anche nella fase successiva dei Fondi Strutturali (1994-99), con la sola variante aggiuntiva dei programmi per le misure di accompagnamento della PAC (in particolare agro-ambiente e forestazione) (tabella 1.2).

L'introduzione di questa nuova impostazione nella politica regionale di coesione ha trovato molti paesi europei sostanzialmente impreparati, tanto che l'utilizzazione dei Fondi Strutturali è stata alquanto insoddisfacente. Il caso italiano è, al riguardo emblematico: cospicui ritardi nella spesa, con conseguenti ripetute richieste di proroghe alla Commissione Europea. Si consideri, ad esempio, che alla data della prima proroga (dicembre 1994) solo l'89% degli impegni era stato assunto da tutti i programmi del Quadro Comunitario di Sostegno dell'Obiettivo 1 e il quasi pieno impiego delle risorse si aveva al giugno dell'anno successivo. A questa data erano stati spesi solo 2/3 degli investimenti previsti. Di fatto, dunque, tutti i programmi hanno visto uno slittamento temporale di almeno due anni, con la conseguente sovrapposizione tra il periodo 1989-

1993 con il periodo successivo (1994-1999). Una situazione del tutto analoga si è ripetuta anche nel periodo 1994-1999. L'approvazione dei nuovi programmi da parte della Commissione Europea è avvenuta dopo lunghe fasi di negoziato, soprattutto nelle regioni dell'Obiettivo 1, che si sono tradotte in un forte ritardo nell'attuazione dei programmi. Di conseguenza, il periodo di applicazione si è di fatto ridotto a quattro anni per alcune regioni.

Quali priorità hanno perseguito concretamente i programmi strutturali nei due successivi periodi di programmazione (1989-92 e 1994-99)? Nelle regioni italiane dell'Obiettivo 1 la priorità ammodernamento aziendale conserva un peso rilevante in entrambi i periodi (tabella 1.3). E' meno accentuata nel periodo 1989-93, nel quale le priorità sono più composite: servizi e formazione, ambiente e tutela del suolo, diversificazione. Quest'ultima assume un peso che non ritroveremo più nei periodi successivi. Anche i servizi e la formazione, sui quali si è puntato molto in questo periodo, hanno avuto qui la stagione migliore, per poi sparire o quasi dallo sviluppo rurale. Ma è nel periodo 1994-99 che l'ammodernamento assume il peso più significativo, sia per effetto dei programmi regionali che di quelli multiregionali.

**Tabella 1.3 – Allocazione finanziaria per priorità di intervento nell'Obiettivo 1 in Italia (% costo totale)**

Priorità di Intervento	1989-93	1994-99
<b>Ammodernamento aziendale</b>	41,80	49,35
<b>Infrastrutture</b>	14,00	13,88
<b>Ambiente</b>	17,50	7,11
<b>Diversificazione dei redditi</b>	9,80	-
<b>Servizi e formazione agricoli</b>	16,90	11,90
<b>Zone svantaggiate</b>	-	8,66
<b>Altro</b>	-	9,10
<b>Totale</b>	100,00	100,00

Fonte: elaborazioni su Programmi Operativi Plurifondo (parte FEOGA) e monofondo regionali

La componente territoriale è sicuramente più visibile in alcuni programmi italiani dell'Obiettivo 5b del periodo 1994-99, quando l'esperienza dei programmi integrati in Europa si comincia a consolidare. I programmi, essendo plurifondo, si presentano più articolati (tabella 1.4) tra sostegno delle strutture agricole e sostegno degli altri settori produttivi. La maggior parte delle risorse viene destinata per incentivi alle imprese, in particolare al settore agricolo. Vi sono, tuttavia, due tipi di strategia: una, più tradizionale, caratterizzata da interventi "puntiformi" sulle imprese; un'altra, più innovativa, basata su un approccio di filiera, con interventi lungo almeno due anelli della catena produzione-trasformazione-commercializzazione di un determinato

prodotto. Nelle aree italiane dell'obiettivo 5b l'approccio prevalente è quello di filiera (sulla spesa pubblica destinata all'agricoltura, 2/3 è impiegata per interventi di filiera, tabella 1.4). Più in generale, l'innovazione in questi programmi nasce dal fatto che la strategia è basata, oltre che sul settore primario, anche (e forse soprattutto) sul contributo degli altri settori produttivi: in alcune regioni gli interventi, oltre che sulle filiere agricole, sono rivolti alle PMI (Marche e Veneto) oppure ai servizi e al turismo (Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia). Ciò è riconducibile alle forte domanda verso iniziative imprenditoriali in attività artigianali e manifatturiere che sono presenti, grazie al modello di industrializzazione diffusa, anche nelle realtà rurali.

**Tabella 1.4 – Allocazione finanziaria per priorità di intervento nelle aree Obiettivo 5b in Italia (% costo totale)**

<b>Priorità di Intervento</b>	<b>Milioni di ECU</b>	<b>Ripartizione %</b>
<b>Aiuti alle imprese</b>	966,90	43,09
- PMI e artigianato	288,00	12,84
- turismo	264,10	11,77
- agricoltura, di cui:	414,80	18,49
filiere agricole	247,70	11,04
interventi non di filiera	167,10	7,45
<b>Territorio e ambiente</b>	707,60	31,54
- infrastrutture	283,80	12,65
- ambiente e beni culturali	423,80	18,89
<b>Servizi</b>	495,00	22,06
<b>Altro</b>	74,20	3,31
<b>Totale</b>	2.243,70	100,00

*Fonte: elaborazioni su DOCUP regionali*

### **1.5. Il periodo 2000-2013: la ricerca di una migliore governance e di un'agricoltura più sostenibile sotto il profilo ambientale**

Questo periodo si apre con l'accordo siglato durante il Consiglio Europeo di Berlino, nel marzo del 1999. Agenda 2000 si propone di rafforzare ulteriormente la politica di coesione economica e sociale, da un lato, e di proseguire e approfondire con un passo più robusto il processo di riforma della PAC avviato nel 1992 dalla Riforma Mac Sharry. Agenda 2000 segna una cesura con i periodi precedenti perché vuole costruire una più organica politica di sviluppo rurale cercando di razionalizzare e riorganizzare tutti gli

strumenti che erano stati messi in piedi sino a allora nel quadro giuridico comunitario. Inoltre, intende rafforzare le politiche di sviluppo rurale nel quadro della PAC riformata. Questo obiettivo non si ferma con l'approvazione delle prospettive finanziarie e dei regolamenti del 1999, ma prosegue ulteriormente con la cosiddetta Riforma di medio termine che nel 2003 aggiunge altri tasselli al processo di riforma della PAC, apportando nuovi strumenti e risorse aggiuntive alle politiche di sviluppo rurale.

Il periodo 2000-2013 si apre in realtà nel novembre del 1996 con, la Conferenza europea sullo sviluppo rurale di Cork (Irlanda), destinato a suscitare molte aspettative nei sostenitori delle politiche di sviluppo rurale. La Conferenza intendeva stimolare la riforma delle politiche rurali in Europa, in vista della nuova fase che si apriva, di lì a qualche anno, per le politiche comunitarie. Cork si apriva in un contesto di nuovi e rilevanti cambiamenti che avrebbero impegnato l'Unione europea su molteplici e delicati fronti:

- a) la nuova fase di negoziati, nel corso del 1999, sul commercio internazionale, che avrebbe proseguito le linee direttrici già intraprese con gli accordi GATT (ulteriore riduzione dei sostegni interni, delle tariffe e dei sussidi all'esportazione, con conseguente inasprimento della concorrenza internazionale);
- b) l'avvio della fase di allargamento dell'UE ai paesi dell'Europa Centro-orientale, con le significative implicazioni sulla riforma delle politiche comunitarie e sul bilancio UE;
- c) la definizione delle nuove prospettive finanziarie per il bilancio comunitario con la fine del 1999;
- d) la realizzazione operativa dell'Unione Monetaria Europea, che di lì a poco avrebbe ridotto significativamente i margini di manovra sui tassi di cambio e avrebbe reso estremamente stringenti i vincoli del bilancio pubblico in ciascun paese;
- e) infine, sebbene non ultimo in ordine di importanza, la riforma della PAC che si annunciava come una prosecuzione della riforma Mac-Sharry del 1992 (riduzione del sostegno, ma controbilanciata da aiuti compensativi diretti anche ad altri settori).

La Conferenza di Cork si concludeva con una dichiarazione che non aveva alcun valore giuridico, ma con la quale si affermavano alcuni principi di fondo per il futuro delle politiche rurali in Europa. La dichiarazione affermava la necessità di un rafforzamento della politica di sviluppo rurale integrato, già intrapresa nei cicli di programmazione precedenti. Alla base di ciò vi erano varie motivazioni: alcune non del tutto nuove (le aree rurali occupano in Europa l'80% della superficie e più di un quarto della popolazione, l'emergere della multifunzionalità dell'agricoltura, le aree rurali quale luogo per la redistribuzione delle attività, la de-congestione urbana, l'utilizzazione delle

opportunità offerta dalla modernizzazione). Ve ne erano altre più sostanziali, quali la necessità di accrescere il grado di competitività delle aree rurali a fronte dei rilevanti processi di ristrutturazione economica in atto su scala mondiale. Vi era infine, come corollario, la necessità di accrescere la quota di risorse destinata allo sviluppo rurale.

Ma ciò che di veramente nuovo si affermava in quella dichiarazione era l'approccio proposto (punto 2):

*«La politica di sviluppo rurale dovrà essere multidisciplinare nella sua concezione e multisettoriale nell'applicazione, con una chiara dimensione territoriale. Dovrà applicarsi a tutte le aree rurali dell'Unione, rispettando il principio di concentrazione attraverso la differenziazione del cofinanziamento per le aree più bisognose. Dovrà essere basata su un approccio integrato, comprendente all'interno dello stesso quadro giuridico e politico: adattamento e sviluppo rurale, diversificazione economica – vale a dire piccole e medie industrie e servizi rurali – la gestione delle risorse naturali, la valorizzazione delle funzioni ambientali, la promozione della cultura, il turismo e il tempo libero».*

Una grande enfasi veniva posta sulla sussidiarietà, sulla partecipazione delle comunità locali e sul bottom-up e un forte filo conduttore legava il disegno di Cork con esperienze tipo LEADER. Queste affermazioni rappresentavano il "cuore" della dichiarazione, ma anche quelle che, nei fatti, si sarebbero poi rivelate pura retorica politica essendo le meno applicate.

Ma il momento in cui mettere in pratica quei principi sarebbe venuto di lì a poco, con la adozione del documento su Agenda 2000 (1997) e con l'approvazione del pacchetto di regolamenti (1999). Quali sono stati i cambiamenti fondamentali generati da Agenda 2000 (e dai successivi regolamenti) sulle politiche di sviluppo rurale?

Agenda 2000 ha l'indubbio merito di unificare il complesso degli strumenti per lo sviluppo rurale, includendovi anche quelle misure che precedentemente avevano la finalità di accompagnare la riforma della PAC (misure agro-ambientali, forestazione delle superfici agricole, pre-pensionamento). In realtà, nell'elenco delle 22 misure contenute nel regolamento, si possono rinvenire strumenti già presenti nei periodi precedenti, che nel corso del trentennio hanno subito numerose revisioni. Queste misure vengono collocate in un unico "contenitore", il cosiddetto «secondo pilastro della PAC» sotto l'etichetta di misure per lo sviluppo rurale, per distinguerle dall'altro "contenitore" che include tutte le misure per il sostegno dei prezzi e dei mercati e che invece rappresenta il cosiddetto «primo pilastro della PAC». Questo "contenitore" viene esteso a tutte le aree rurali. L'elenco delle misure messe a disposizione dal nuovo Regolamento 1257/99 mette in evidenza: a) la stratificazione nel tempo di strumenti diversi, e b) la predominanza e la maggiore articolazione degli strumenti di tipo settoriale su quelli territoriali (Saraceno, 2002). Agenda 2000 introduce, inoltre, una chiara separazione tra la spesa per il primo pilastro e quella per il secondo, definendo



sub-rubriche separate all'interno della Sezione Garanzia del FEOGA, con l'implicazione di impedire qualsiasi tipo di flessibilità tra i due pilastri (Saraceno, 2002).

Figura 1.1 – Agenda 2000: il doppio binario della programmazione dello sviluppo rurale

<b>Aree obiettivo</b>	<b>Tipo di programma</b>	<b>Tipo di misure</b>	<b>Sezione FEOGA</b>
<b>Regioni Obiettivo 1</b>	Piani di sviluppo rurale	Misure accompagnamento + indennità compensative	FEOGA-G
	Programmi Operativi Plurifondo	Misure strutturali + misure territoriali	FEOGA-O
	Programmi Leader +	Misure scelte dai GAL tra quelle stabilite dai Programmi	FEOGA-O
<b>Regioni fuori Obiettivo 1 (Obiettivo 2 e altre zone)</b>	Piani di sviluppo rurale	Misure strutturali Misure accompagnamento Indennità compensative Misure territoriali	FEOGA-G
	Programmi Leader +	Misure scelte dai GAL tra quelle stabilite dai Programmi	FEOGA-O

Fonte: nostra elaborazione

Il sistema di programmazione dello sviluppo rurale introduce un doppio binario: per le regioni dell'Obiettivo 1 e per le altre regioni (figura 1.1). Per il primo gruppo di regioni non vi sono grandi cambiamenti, essendo il sistema integrato con la programmazione dei Fondi strutturali e finanziato, quindi, nell'ambito dei Programmi Operativi, dal FEOGA-Orientamento. Ciò salvo che per le tre misure di accompagnamento e l'indennità compensativa che, invece, rientrano in una programmazione separata (il Piano di sviluppo rurale) e sono finanziate dal FEOGA-Garanzia. Questa scelta ha accentuato lo scollamento già esistente tra queste quattro misure e le altre diciotto

previste nei Programmi operativi. Nelle regioni fuori Obiettivo 1, invece, si introduce un'unica programmazione, basata sul Piano di sviluppo rurale, e finanziata integralmente dalla sezione Garanzia. Questo doppio binario nel sistema di programmazione ha di fatto vanificato una delle più significative indicazioni che erano emerse dalla Conferenza di Cork: l'individuazione di una fonte unica di finanziamento, attraverso l'istituzione di un fondo ad hoc, per le azioni di sviluppo rurale. Questa opportunità è stata resa possibile nelle regioni fuori Obiettivo 1, stabilendo il sostegno di un unico fondo (il FEOGA- Garanzia), e nel programma LEADER (finanziato solo dal FEOGA-Orientamento).

Questo di tipo di programmazione, lasciata solo apparentemente alla libera scelta degli Stati membri, è stata in realtà condizionata sotto vari aspetti:

- a) il quadro di dettaglio, estremamente più spinto di quello previsto per i Fondi strutturali;
- b) l'obbligo di includere le misure agro-ambientali, le uniche misure ad avere carattere vincolante nel menu proposto dal Regolamento;
- c) la dimostrazione del rispetto dei vincoli di mercato (soglie, quote, divieti in alcuni casi di analoghi aiuti erogati dalle politiche di mercato, ecc.);
- d) il rispetto delle previsioni di spesa nella gestione annuale, ancora più stringente e penalizzante di quello previsto dai Fondi strutturali.

A questi limiti, inseriti nell'impostazione stessa della riforma dello sviluppo rurale, si devono aggiungere quelli, altrettanto significativi, inseriti nella stessa applicazione dai vari Stati membri<sup>4</sup>. Questi ultimi non hanno sfruttato adeguatamente quegli spazi, che pure esistevano, per imprimere un contenuto e una strategia più innovativa ai piani di sviluppo rurale. Anzi, in molti casi, le scelte compiute hanno di fatto spinto ad ulteriore aggravamento di tali limiti.

Il caso italiano è emblematico, sotto questo profilo. La programmazione dello sviluppo rurale, articolata a livello di ciascuna regione, doveva essere l'occasione per superare i tradizionali limiti delle politiche strutturali in Italia, ma in realtà questa occasione è stata colta solo in misura molto limitata dalle stesse regioni. L'approccio proposto dal nuovo Regolamento, come si è detto, è stato quello di lasciare ad una decisione decentrata la scelta di quali misure e della strategia e delle modalità operative attraverso cui concretizzare una visione dello sviluppo rurale. Ciò nell'ipotesi che fosse l'Autorità di programmazione esistente negli Stati e nelle regioni ad adottare gli strumenti più opportuni per i bisogni dei propri territori. Ebbene, in realtà la scelta compiuta in gran parte degli Stati Membri è stata di tipo "estensivo": salvo rare

---

<sup>4</sup> Questo processo di sovrapposizione di regole e norme nazionali su quelle comunitarie viene definito "goldplating" nel gergo comunitario

eccezioni (come la Valle d'Aosta che ha selezionato solo 5 misure), gran parte dei PSR e dei PO hanno compreso la quasi totalità delle misure disponibili, allocando su molte di esse dotazioni finanziarie trascurabili, con la logica della frammentazione per coprire tutte le esigenze possibili, piuttosto che avere uno strumento capace di aggredire le problematiche prioritarie. Una logica, in sostanza, che cattura il consenso del mondo agricolo e delle sue organizzazioni di categoria, che d'altro canto premono per una distribuzione "a pioggia" nei confronti dei propri aderenti.

Questa logica "estensiva", che non individua priorità programmatiche, ma è buona per tutte le esigenze, non contraddistingue esclusivamente la scelta delle misure, ma anche i punti "cardine" di ogni programmazione: la definizione dei territori e dei comparti produttivi di intervento. La mancanza di una dimensione territoriale è forse una delle principali carenze dei PSR e di molti PO dell'Obiettivo 1, dimensione che avrebbe potuto concretizzarsi nella concentrazione finanziaria in alcuni territori rurali. Questa carenza è evidente, ad esempio, nel caso delle misure agro-ambientali, per le quali la concentrazione territoriale e la prossimità delle aziende che beneficiano degli aiuti è oltremodo necessaria per garantire gli effetti di salvaguardia/miglioramento delle risorse ambientali (risorse idriche sotterranee, terra, ecc.) e quelli sulla salubrità dei prodotti agricoli derivanti da metodi alternativi di lotta ai parassiti.

Agenda 2000 mantiene e prosegue quella tendenza, già in atto nel periodo precedente, a promuovere una politica tradizionale di modernizzazione produttiva, ma mitigata da vincoli produttivi e da incentivi alla diffusione di un'agricoltura compatibile con l'ambiente. Occorre notare che, sia per gli investimenti aziendali che per quelli nell'industria agro-alimentare, l'attenzione della CE sugli impatti produttivi degli incentivi agli investimenti è sempre vigile e si manifesta nella fase di concentrazione e negoziato sui programmi (POR e PSR). La compatibilità viene valutata prodotto per prodotto sulla base dell'analisi degli sbocchi di mercato e dei vincoli produttivi previsti dalle norme che regolano i mercati dei singoli prodotti. Si può affermare, dunque, che in questa fase il controllo comunitario sulla compatibilità tra incentivi agli investimenti e sbocchi di mercato addirittura si rafforza. Tale controllo, inoltre, si estende, in modo diffuso, a tutti i prodotti, persino a quelli non sensibili sotto il profilo delle eccedenze produttive. In questo periodo si accentua, in modo rilevante, la ricerca di una compatibilità ambientale degli investimenti produttivi attraverso la dimostrazione che tutti gli investimenti rispettino standard minimi sotto il profilo ambientale e dell'igiene e del benessere degli animali.

A fianco di sia pure non rilevanti investimenti destinati alla tutela dell'ambiente (non superiori al 10% degli investimenti complessivi), vi sono nei PSR gli aiuti agro-ambientali che incidono per oltre ¼ nell'Obiettivo 1 e per il 40% nelle altre regioni. Tali aiuti sono condizionati al rispetto della buona pratica agricola (bpa) e vanno a

compensare i costi aggiuntivi che l'agricoltura sostiene nell'adozione di pratiche più virtuose della bpa stessa per ciascuna attività produttiva.

I limiti della riforma dello sviluppo rurale di Agenda 2000 non hanno comunque impedito l'emergere in Europa di esperienze interessanti perché innovative e di rottura con il passato. Tuttavia, già dalle considerazioni svolte sinora appare evidente come Agenda 2000 e tutta la fase 2000-2006 non ha segnato una reale discontinuità con la dominante visione settoriale dello sviluppo rurale e con l'approccio tradizionale che lo contraddistingue (puntiforme, legato a scelte compiute dall'alto, scarsamente integrato). Si possono individuare almeno tre ragioni di fondo:

- 1) la prima concerne una sostanziale sottovalutazione dell'aspetto finanziario: dopo Cork era divenuto chiaro che non vi sarebbe stata alcuna espansione delle risorse per la PAC, anzi l'accordo franco-tedesco di Berlino avrebbe consentito il mantenimento delle risorse PAC dopo il 2000 al livello pre-esistente con una prospettiva di sostanziale riduzione dopo la fase 2000-2006. In questo contesto diversi Stati membri e tutte le organizzazioni di categoria percepirono il nuovo approccio territoriale lanciato a Cork come una sostanziale minaccia alla quota riservata alla PAC nel bilancio comunitario e come tale una probabile sottrazione di risorse alla spesa per l'agricoltura. È venuto meno l'obiettivo di potenziare le dotazioni dello sviluppo rurale;
- 2) il secondo motivo concerne il fatto che la scelta di includere, nello sviluppo rurale, misure di sostegno diretto al reddito (indennità compensative e misure agro-ambientali), ha di fatto distorto, per così dire, la natura dei programmi di sviluppo rurale. Si tratta, infatti, di forme di sostegno "appetibili" sia per le aziende agricole che per la pubblica amministrazione: facili da attuare e da erogare, vengono erogate direttamente sulla base di requisiti oggettivi (es. la superficie coltivata) e non comportano generalmente un "progetto" (CNASEA-DATAR, 2002), con un relativo basso costo amministrativo, ecc. E' quindi soprattutto per tali motivi che hanno avuto una grande diffusione in tutta Europa e hanno rappresentato una parte finanziariamente importante, se non preponderante, nei programmi 2000-2006, a ulteriore detrimento delle misure per il territorio;
- 3) il terzo fattore esplicativo va ricercato nell'avvio di una tendenza a svincolare, nei fatti, la politica di sviluppo rurale dalla politica di coesione economica e sociale, tendenza a cui Agenda 2000 ha impresso un impulso iniziale con la semplificazione del processo di programmazione nelle regioni al di fuori dell'Obiettivo 1. Questa tendenza ha anche un'altra importante implicazione di tipo organizzativo: un consolidamento del ruolo di programmazione e gestione delle politiche di sviluppo rurale proprio nelle amministrazioni di settore (Ministeri e Dipartimenti dell'Agricoltura), con una ricaduta ovviamente notevole sui contenuti e sulle strategie dei programmi 2000-2006.

## **Sviluppo rurale e Riforma di medio termine della PAC (2003)**

Nel corso del 2009 la PAC è soggetta ad un processo di revisione “di metà percorso”<sup>5</sup>.

Per ciò che attiene allo sviluppo rurale, la revisione di medio termine era molto attesa perché avrebbe consentito di modificare alcuni dei punti maggiormente critici emersi nel corso della prima parte della programmazione 2000-2006: la necessità di semplificare in più punti il processo di programmazione e di gestione, di disporre di ulteriori risorse per lo sviluppo rurale, di ri-orientare le strategie dei programmi ampliando le missioni del FEOGA dando più spazio alle azioni di sviluppo rurale vero e proprio, il cui peso era stato penalizzato a favore degli interventi di modernizzazione e delle misure agro-ambientali.

In tema di sviluppo rurale la Riforma di medio termine ha introdotto tre tipi di novità:

- a) la modulazione obbligatoria, che comporta un moderato incremento delle dotazioni di risorse a favore dello sviluppo rurale, finanziato attraverso una riduzione iniziale del 3% annua dei pagamenti diretti, a partire dal 2005 e con una progressione dell'1% all'anno (fino ad un massimo del 5% da raggiungere nel 2007 e da mantenere fino al 2012);
- b) un arricchimento del già cospicuo «armamentario» di misure comprese nel secondo pilastro, che riguardano la qualità dei prodotti, l'adeguamento alle norme comunitarie in materia di ambiente, sanità pubblica, igiene e benessere degli animali e sicurezza sul lavoro, la costituzione di partenariati locali sul modello del LEADER;
- c) una ulteriore semplificazione della programmazione e gestione delle politiche di sviluppo rurale.

Fatta eccezione per le nuove misure, tuttavia, la portata delle modifiche introdotte appare limitata. Ciò è giustificato dalla preoccupazione della Commissione di non alterare le regole del gioco nel momento in cui i piani di sviluppo rurale e i programmi operativi sono entrati nella fase di piena attuazione. Va notato però che le modifiche introdotte, da un lato, sono notevolmente inferiori a quelle richieste dagli Stati membri nel corso del dibattito che si è sviluppato attorno alla revisione di medio termine (Mantino, 2008).

Inoltre, anche il meccanismo della modulazione ha avuto un impatto limitato. Innanzitutto, la dotazione di risorse finanziarie derivanti dalla modulazione appare inadeguata e comunque insufficiente, a fronte delle necessità di un potenziamento

---

<sup>5</sup> Questo processo culmina con l'approvazione del nuovo Regolamento n. 1783 del Consiglio, che modifica il testo del Regolamento n. 1257/99, e nel successivo anno, del nuovo Regolamento applicativo per lo sviluppo rurale (Reg. (CE) n. 817/2004).

effettivo dei piani di sviluppo rurale. In secondo luogo, il fatto che le risorse della modulazione possono essere utilizzate solo per misure finanziabili dal FEOGA-Garanzia ha fatto sì che le risorse aggiuntive nelle regioni dell'obiettivo 1 fossero limitate a quattro delle 22 misure del Regolamento 1257/99. Questo vincolo di utilizzazione delle risorse ha reso il meccanismo particolarmente penalizzante proprio per le regioni con maggiori problemi di sviluppo, riducendone quindi l'impatto potenziale. In queste regioni, infatti, gran parte delle misure per lo sviluppo rurale rientrano nella programmazione del Feoga-Orientamento. Ciò implica altresì che l'impalcatura costruita a Berlino per la programmazione dello sviluppo rurale mal si è adattata al potenziamento del secondo pilastro della PAC. In terzo luogo, infine, la possibilità che le nuove risorse provenienti dalla modulazione potessero essere utilizzate anche per aumentare il tasso di cofinanziamento comunitario per le misure agro-ambientali ha spianato la strada, per così dire, ad una ampia utilizzazione delle stesse. In molti paesi, d'altra parte, l'introduzione delle nuove misure è apparsa problematica per la difficoltà di reperire risorse aggiuntive dal bilancio pubblico per far fronte al cofinanziamento nazionale

### **Il sotto-periodo 2007-13: “un fondo, un programma” e più spazio alle priorità ambientali**

All'inizio del nuovo secolo l'economia dei 15 paesi membri mostra diversi segnali di sofferenza: tassi di crescita contenuti, tassi di disoccupazione ancora relativamente alti, crescenti deficit del bilancio pubblico. Tutto ciò segnala problemi evidenti di competitività dell'area comunitaria, soprattutto se si fa il confronto con l'economia degli altri paesi industrializzati, in particolare con gli USA. Consapevoli della necessità di agire con determinazione e in modo comune, i 15 paesi UE definiscono a Lisbona una strategia per un'economia più dinamica e competitiva entro il 2010. Gli obiettivi di Lisbona sono piuttosto ambiziosi: una crescita economica del 3% annuo, la creazione di piena occupazione con posti di lavoro di qualità, un tasso di attività complessivo del 70% (60% per le donne).

Dopo Lisbona, inoltre, lo scenario si è ulteriormente complicato per l'ampliamento all'Europa Centro-Orientale. Va ricordato che nel frattempo la compagine europea si è allargata a 10 nuovi paesi nel maggio 2004 (Estonia, Lettonia, Lituania, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Ungheria, Polonia, Malta e Cipro) e successivamente (1 gennaio 2007) anche a Bulgaria e Romania. Anche il processo di ampliamento comporta per l'UE dei costi: i nuovi paesi aderenti manifestano forti esigenze di potenziamento infrastrutturale, di formazione, di sostegno alle imprese, ecc. L'ampliamento esercita due tipi di tensioni, una sul bilancio comunitario, l'altra sulla semplificazione del sistema europeo di policy.

Guardando alla ripartizione complessiva delle risorse per lo sviluppo rurale per paese (tabella 1.5), i 2/3 delle risorse totali vengono attribuiti ai 15 paesi UE, mentre la quota rimanente viene destinata ai 10 nuovi paesi aderenti. Va notato che tra i 15 paesi l'Italia è quello che riceve più fondi, seguito a brevissima distanza dalla Germania e a più lunga distanza dalla Spagna. Rispetto al periodo precedente (7.779 milioni di € nel 2000-2006), l'Italia ha dunque migliorato certamente la sua dotazione, raggiungendo circa l'11% dell'UE-25.

**Tabella 1.5 – Ripartizione delle risorse comunitarie per lo sviluppo rurale 2007-2013 nell'UE a 25 (milioni di €)**

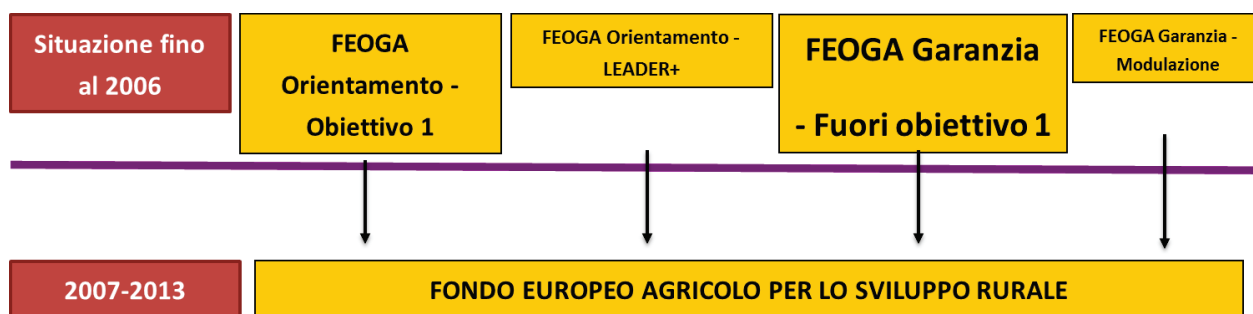
	Totale 2007-2013	% sul totale UE-25	% sul totale gruppo	Dotazioni 2007-2013 obiettivo Convergenza
Belgio	418,6	0,5	0,8	40,7
Danimarca	444,7	0,6	0,9	-
Germania	8.112,5	10,4	15,8	3.174,0
Grecia	3.707,3	4,8	7,2	1.905,7
Spagna	7.213,9	9,3	14,1	3.178,1
Francia	6.442,0	8,3	12,6	568,3
Irlanda	2.339,9	3,0	4,6	-
Italia	8.292,0	10,7	16,2	3.341,1
Lussemburgo	90,0	0,1	0,2	-
Olanda	486,5	0,6	1,0	-
Austria	3.911,5	5,0	7,6	31,9
Portogallo	3.929,3	5,1	7,7	2.180,7
Finlandia	2.079,9	2,7	4,1	-
Svezia	1.825,6	2,4	3,6	-
Regno Unito	1.909,6	2,5	3,7	188,3
<b>Totale UE-15</b>	<b>51.203,4</b>	<b>65,9</b>	<b>100,0</b>	<b>14.609,0</b>
Repubblica Ceca	2.815,5	3,6	10,6	1.635,4
Estonia	714,7	0,9	2,7	387,2
Cipro	162,5	0,2	0,6	-
Lettonia	1.041,1	1,3	3,9	327,7
Lituania	1.743,4	2,2	6,6	679,2
Ungheria	3.805,8	4,9	14,4	2.496,1
Malta	76,6	0,1	0,3	18,1
Polonia	13.230,0	17,0	50,0	6.998,0
Slovenia	900,3	1,2	3,4	287,8
Repubblica Slovacca	1.969,4	2,5	7,4	1.106,0
<b>Totale UE-10</b>	<b>26.459,4</b>	<b>34,1</b>	<b>100,0</b>	<b>13.935,5</b>
<b>Totale UE-25</b>	<b>77.662,8</b>	<b>100,0</b>		<b>28.544,5</b>

La semplificazione continua ad essere il *leit-motiv* di tutta l'impostazione della nuova riforma dello sviluppo rurale. L'esigenza di una semplificazione era oltremodo giustificata: una politica che per finanziare le stesse tipologie di intervento usa due diversi strumenti finanziari (FEOGA-Garanzia e FEOGA-Orientamento), a seconda del

territorio interessato, che funzionano con meccanismi procedurali diversi, non può che generare confusione, mancanza di coerenza e poca trasparenza in tutti i paesi dell'Unione Europea.

L'insieme di questi elementi critici rendeva non più procrastinabile una semplificazione delle modalità di funzionamento delle politiche di sviluppo rurale. Di qui l'introduzione di un unico Fondo Europeo per lo sviluppo rurale (FEASR), un'esigenza già emersa dalle conclusioni della Conferenza di Cork, ma non recepita da Agenda 2000. Si crea inoltre, accanto al FEASR, anche il FEAGA (Fondo Europeo Agricolo di Garanzia) destinato a finanziare esclusivamente le spese relative al cosiddetto primo pilastro della PAC. Al nuovo FEASR vengono trasferite le risorse e le missioni affidate in precedenza per lo sviluppo rurale sia attraverso la Sezione Garanzia (che finanziava fino al 2000-2006 i PSR e la modulazione) sia attraverso quella Orientamento (che finanziava i POR dell'Obiettivo 1 e il LEADER) (figura 1.2). Il FEASR continua a finanziare programmi pluriennali di intervento (la durata è di sette anni) assimilando in parte regole dei Fondi strutturali (quella dell'n+2), in parte regole del Garanzia (Organismo pagatore nazionale o regionale e chiusura annuale dei conti). Il Fondo viene quindi a configurarsi come l'unico strumento di finanziamento del nuovo Programma di sviluppo rurale, sia nelle regioni a ritardo di sviluppo sia in tutte le altre. Questa logica risponde al principio di "un fondo, un solo programma", che ha permeato la riforma dello sviluppo rurale, ma anche quella dei Fondi strutturali.

**Figura 1.2 – La riforma del fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale**



Gli altri elementi di novità riguardano il sistema di programmazione e le priorità strategiche.

Il nuovo sistema di programmazione è articolato in più fasi, da quella più strategica a quella operativa. La programmazione prende avvio dal livello comunitario, attraverso l'elaborazione di Orientamenti Strategici Comunitari (approvati dal Consiglio) e procede successivamente al livello nazionale (attraverso il Piano Strategico Nazionale) e, infine, a quello regionale (attraverso il programma di sviluppo rurale) (figura 1.3). Viene lasciata allo Stato membro la scelta del livello territoriale più opportuno per la definizione del programma di sviluppo rurale, che può essere nazionale o regionale. La



vera novità è rappresentata dal Piano Strategico Nazionale (PSN), che rappresenta lo strumento per garantire, da un lato, la coerenza di tipo verticale tra orientamenti comunitari e PSR (nazionali o regionali che siano) e, dall'altro, la coerenza orizzontale e il coordinamento tra PSR. Ma ovviamente è nei paesi a più forte decentramento regionale che il PSN può potenzialmente svolgere il ruolo più rilevante, mentre perde di importanza in tutti quei paesi con una programmazione ancora centrata sul livello nazionale. In questi ultimi paesi l'esistenza di un programma nazionale di sviluppo rurale ridimensiona inevitabilmente il ruolo del PSN.

Figura 1.3 - Il nuovo sistema di programmazione strategica dello sviluppo rurale



Fonte: nostra elaborazione

Per ciò che riguarda le priorità strategiche, le nuove politiche di sviluppo rurale sono focalizzate su quattro fondamentali assi portanti: (i) accrescere la competitività del settore agricolo e forestale sostenendo la ristrutturazione, lo sviluppo e l'innovazione; (ii) valorizzare l'ambiente e lo spazio rurale sostenendo la gestione del territorio; (iii) promuovere la diversificazione dell'economia rurale e migliorare la qualità della vita nelle zone rurali; (iv) migliorare la governance locale e valorizzare le risorse endogene delle aree rurali (attraverso l'approccio LEADER). Per evitare un eccessivo sbilanciamento a favore di alcune priorità viene fissata una dotazione minima (da rispettare in ciascun programma): 15% per la modernizzazione dell'agricoltura e delle foreste o per la diversificazione dell'economia rurale; 25% per l'ambiente e lo spazio

rurale; 5% per la governance locale e la valorizzazione delle risorse endogene (LEADER)<sup>6</sup>.

Tra le diverse priorità, la competitività settoriale rappresenta in Italia, nel periodo 2000-2006, quella con il peso relativo più importante (tabella 1.6). In questa direzione, ha agito in Italia la cospicua presenza delle regioni in ritardo di sviluppo (le regioni appartenenti al cosiddetto Obiettivo 1), che privilegiavano l'adeguamento delle strutture produttive agricole e agro-alimentari. A pochissima distanza, non molto distante in termini di dotazioni finanziarie pubbliche, troviamo la priorità per l'ambiente e lo spazio naturale, con un 45% circa delle risorse totali. Le dotazioni previste per la terza priorità, invece, non riuscivano a raggiungere il 10% delle risorse totali, relegando la componente territoriale in un ruolo più che residuale.

**Tabella 1.6 - Distribuzione della spesa pubblica in Italia (UE+Stato+Regione) tra le grandi priorità strategiche nelle due programmazioni 2000-2006 e 2007-2013**

Periodo di programmazione	Priorità strategiche del Piano di sviluppo rurale				TOTALE
	Competitività settoriale	Ambiente e spazio naturale	Diversificazione, qualità vita e governance locale	Altro	
	(milioni €)				
2000-2006	6.620,06	6.369,63	1.300,67		14.290,36
2007-2013 programmato iniziale	6.446,51	6.981,45	2.760,11	428,40	16.616,47
2007-2013 programmato finale	6.958,69	7.525,66	2.832,17	254,90	17.571,42
	(valori %)				
2000-2006	46,33	44,57	9,10		100,00
2007-2013 programmato iniziale	38,80	42,02	16,61	2,58	100,00
2007-2013 programmato finale	39,60	42,83	16,12	1,45	100,00

Fonte: nostre elaborazioni

Nel sotto-periodo successivo (2007-2013) la competitività settoriale assume un'importanza relativamente minore e il peso della componente ambientale diviene preponderante. Aumenta anche la componente diversificazione economica, qualità della vita e governance locale, che vede una crescita di quasi 1,5 miliardi di € di risorse pubbliche aggiuntive rispetto al 2000-2006. Si tratta di un cospicuo balzo in avanti, sia in termini assoluti sia percentuali. Sicuramente ciò non è riconducibile ad una scelta autonoma delle regioni, bensì ad un vincolo comunitario: una soglia minima di risorse per queste priorità (Assi III e IV). Tuttavia la priorità territoriale trova delle difficoltà di spesa, molto maggiori delle altre priorità, che anzi recuperano rispetto al programmato iniziale. Infatti, il dato del programmato finale, che risulta dalle modifiche apportate ai PSR nel corso degli anni, indica che le regioni italiane, nel loro complesso, hanno

<sup>6</sup> Questa soglia minima è riferita alle risorse comunitarie, cioè al co-finanziamento dell'UE e non alla spesa complessiva dei programmi.

dirottato nuove risorse (aggiuntive o sottraendole ad altre priorità) verso la competitività e l'ambiente.

**Tabella 1.7 – Confronto tra dotazioni comunitarie FEASR 2007-13 e 2014-20 (€)**

Stato membro	Totale quota UE FEASR 2007-2013	Totale quota UE FEASR 2014-2020	Variazione 2014-2020 su 2007-2013
Belgium	487,484,306	647,797,759	33%
Bulgaria	2,642,248,596	2,366,716,966	-10%
Czech Republic	2,857,506,354	2,305,673,996	-19%
Denmark	577,918,796	918,803,690	59%
Germany	9,079,695,055	9,445,920,050	4%
Estonia	723,736,855	823,341,558	14%
Ireland	2,494,540,590	2,190,592,153	-12%
Greece	3,906,228,424	4,718,291,793	21%
Spain	8,053,077,799	8,297,388,821	3%
France	7,584,497,109	11,384,844,249	50%
Croatia	Not then in the EU	2,026,222,500	-
Italy	8,985,781,883	10,444,380,767	16%
Cyprus	164,563,574	132,244,377	-20%
Latvia	1,054,373,504	1,075,603,782	2%
Lithuania	1,765,794,093	1,613,088,240	-9%
Luxembourg	94,957,826	100,574,600	6%
Hungary	3,860,091,392	3,430,664,493	-11%
Malta	77,653,355	97,326,898	25%
Netherlands	593,197,167	765,285,360	29%
Austria	4,025,575,992	3,937,551,997	-2%
Poland	13,398,928,156	8,697,556,814	-35%
Portugal	4,059,023,028	4,058,460,374	0%
Romania	8,124,198,745	8,127,996,402	0%
Slovenia	915,992,729	837,849,803	-9%
Slovakia	1,996,908,078	1,559,691,844	-22%
Finland	2,155,018,907	2,380,408,338	10%
Sweden	1,953,061,954	1,763,565,250	-10%
United Kingdom	4,612,120,420	5,195,417,491	13%
<b>Totale UE 27</b>	<b>96,244,174,687</b>	<b>99,343,260,365</b>	<b>3%</b>

Fonte: Dwyer et al, 2016.

### **1.6. Il periodo 2014-2020: una composita cassetta per gli attrezzi per strategie multi-obiettivo, ma generiche**

Il periodo 2014-2020 si caratterizza per una crescita di rilevanza delle politiche di sviluppo rurale, non solo in Italia, ma nello stesso tempo in una sorta di "annacquamento" delle funzioni originarie per la necessità di coprire priorità più ampie di quelle dei precedenti periodi. La nuova strategia UE per Europa 2020 fissa 11 obiettivi tematici per tutte le politiche comunitarie; la nuova politica di sviluppo rurale, come vedremo, rivede e articola maggiormente i propri obiettivi prioritari; inoltre, nuove funzioni vengono affidate alle politiche di sviluppo rurale, che riguardano la

gestione del rischio in agricoltura. Tutto ciò non avviene in un contesto di maggiori risorse, ma di risorse sempre più scarse in termini reali, sia a livello europeo, sia a livello nazionale. Se guardiamo alle allocazioni finanziarie delle risorse totali nell'UE-27 (tabella 1.7), lo sviluppo rurale passa dai 96,2 miliardi (2007-2013) ai 99,3 miliardi di euro per il periodo 2014-2020 (+3,1 miliardi €, pari a +3 % a prezzi correnti). Gran parte dei paesi dell'Europa centro-Orientale (in primo luogo la Polonia, seguita da Repubblica Ceca e Slovacchia) risultano ridurre le risorse rispetto al periodo 2007-2013, in quanto hanno utilizzato il meccanismo di trasferire risorse dal 2° al 1° pilastro. Tra i 15 vecchi Stati membri, invece, emergono gli incrementi di Francia (+50%), Danimarca (+59%), Belgio (+33%), Olanda (+29%) e, infine, Italia (+16%).

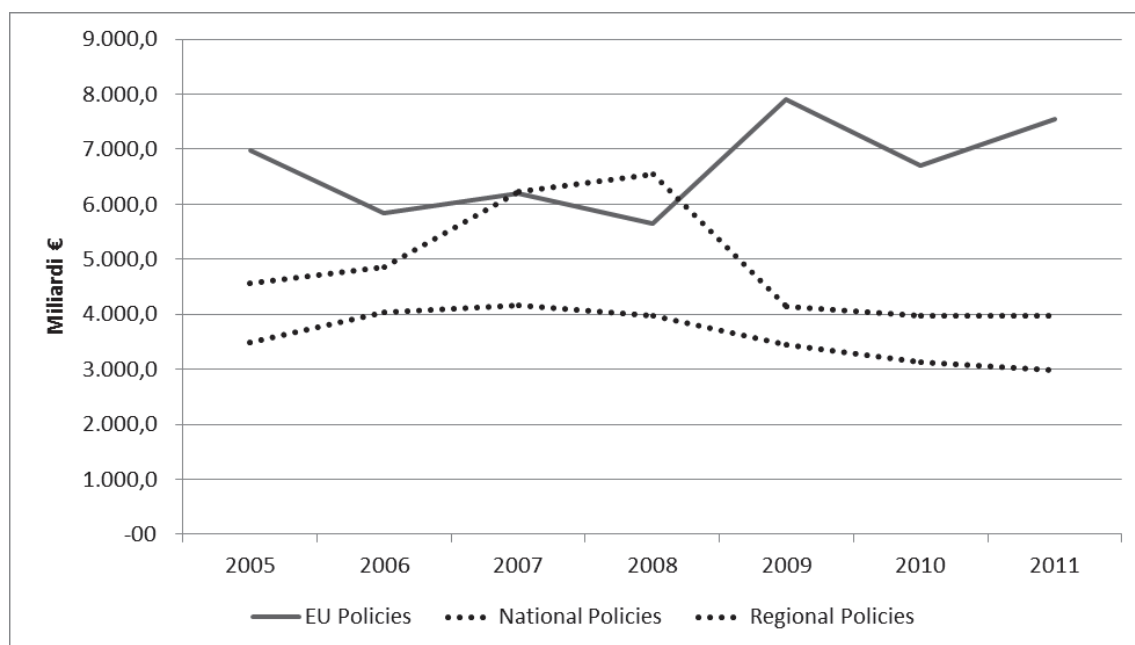
Il ruolo delle politiche di sviluppo rurale è cambiato nel tempo. Questo è stato particolarmente evidente in Italia, ma ha interessato anche gli altri paesi europei. Intese come politiche strutturali classiche e politiche per il territorio e la popolazione rurale, sono divenute sempre di più politiche finanziate quasi esclusivamente dal bilancio dell'UE. Ciò è avvenuto essenzialmente per due ragioni:

- a) per la riduzione nel tempo del ruolo del bilancio nazionale (inteso come somma di risorse centrali e regionali) nel finanziamento di queste politiche. In Italia questa tendenza è molto evidente, soprattutto a partire dalla crisi economica e finanziaria (2008);
- b) l'ampliamento della nozione stessa di politiche per lo sviluppo rurale e delle misure incluse nel quadro comunitario. Infatti, le riforme PAC che si sono succedute nel tempo hanno allargato sempre più la panoplia di misure di intervento, anche attraverso il trasferimento di tipologie di strumenti tradizionalmente di competenza del 1° pilastro (ad es. si pensi alla gestione del rischio).

La riduzione delle risorse per le politiche nazionali per l'agricoltura in Italia è stata particolarmente accentuata negli anni centrali della crisi (figura 1.4). Il rispetto delle politiche di bilancio e degli impegni assunti con l'UE si è tradotto nella difficoltà di mantenere i livelli di spesa pre-crisi (2006-2008). Per la spesa regionale la caduta è stata costante e graduale (- 20% rispetto al periodo pre-crisi); per quella nazionale, invece, il taglio della spesa si è concentrato in particolare nel 2009 e poi il governo centrale ha mantenuto grossomodo costante l'impegno in agricoltura. Di converso la spesa UE, che include i pagamenti erogati su entrambi i pilastri della PAC, si accresce nel tempo e, soprattutto negli anni della crisi, riveste un'importanza cruciale nel finanziare i fabbisogni del settore. Un simile dettaglio sulla spesa pubblica in agricoltura non è disponibile per gli altri paesi membri. Tuttavia è possibile utilizzare come proxy della spesa agricola nazionale gli aiuti di Stato che la Commissione approva annualmente per tutti i paesi europei. Dall'evoluzione degli aiuti di Stato in agricoltura nel complesso degli Stati Membri, si conferma che la caduta della spesa agricola nazionale non è solo una tendenza italiana (figura 1.5): si nota, in particolare, una forte riduzione del

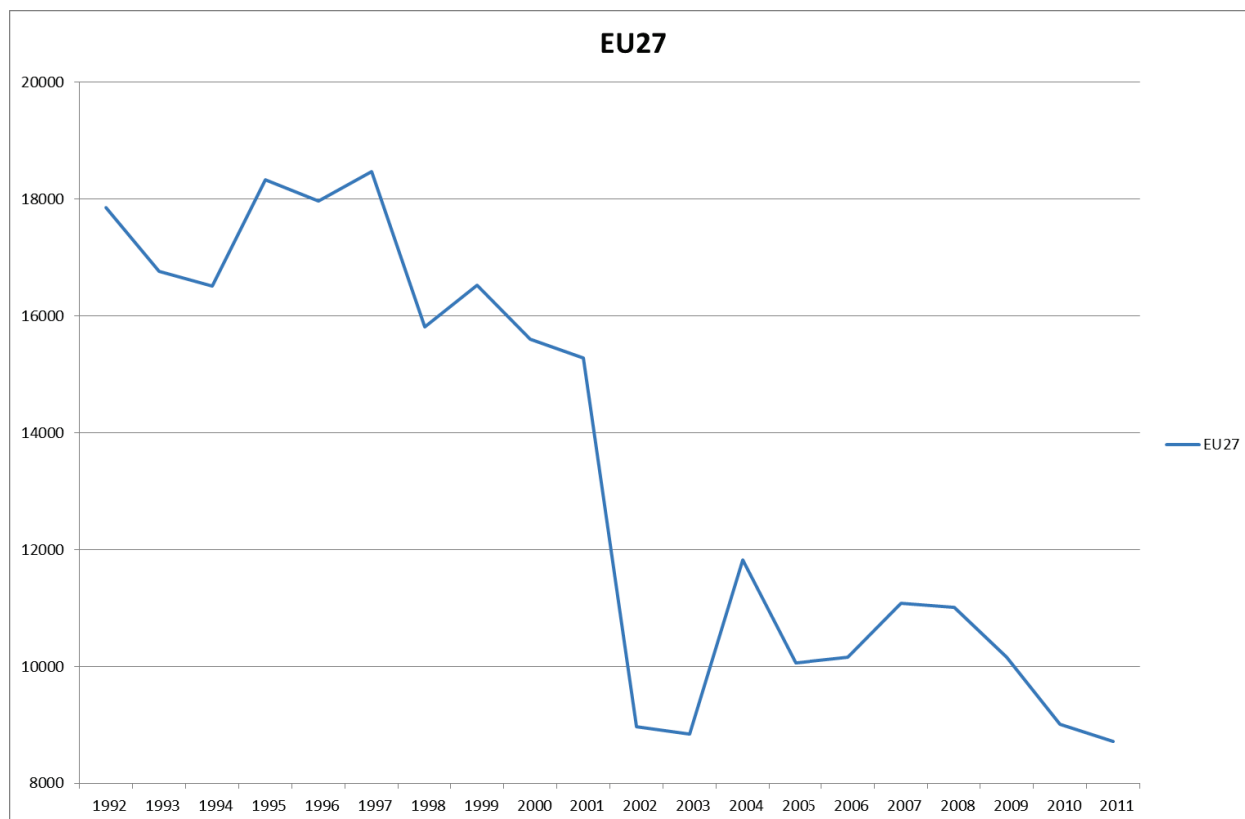
sostegno nazionale già a partire della seconda metà degli anni '90, seguita da una temporanea ripresa dopo l'ultimo allargamento ai paesi dell'Europa centro-orientale e poi da un'ulteriore caduta dopo il 2008. È evidente che in questo scenario, caratterizzato da una tendenza che può essere considerata oramai strutturale, i fondi del FEASR 2014-2020 sono da considerare come la principale fonte di sostegno di politiche agricole mirate ai bisogni strutturali del settore e, come tali, sottoposte a forti pressioni, da parte dei vari stakeholders del mondo agricolo, per coprire interventi ordinari, non più finanziabili dalle politiche nazionali o regionali. In sostanza, i PSR tendono, per così dire, a mutare la loro pelle: da strumenti di politiche aggiuntive a strumenti di politiche ordinarie. Nella misura in cui diventano strumenti di politiche ordinarie, esse tendono a coprire le esigenze più disparate e quindi a perdere di vista il focus tematico e/o territoriale che la stessa regolamentazione comunitaria richiede a tutti gli Stati Membri.

**Figura 1.4 – Evoluzione della spesa pubblica in agricoltura in Italia per fonte di spesa**



*Fonte: elaborazione di dati da INEA, Annuario dell'Agricoltura Italiana, varie annate*

Figura 1.5 – Evoluzione degli Aiuti di Stato in agricoltura nell'UE a 27



Fonte: elaborazione su dati DG Concorrenza, Scoreboard degli aiuti di Stato

Nel periodo 2014-2020 le regole comuni cercano di promuovere quell'integrazione tra i Fondi (ora Fondi strutturali e di investimento europei-SIE) che nel tempo si era smarrita per strada. Per questo motivo la nuova struttura di programmazione è fornita da un set comune di Obiettivi Tematici (OT) derivanti dalla strategia di Europa 2020, validi per tutti i Fondi SIE, e da un documento unico di programmazione: l'Accordo di Partenariato (AP). Nell'AP va definito il contributo dello sviluppo rurale agli obiettivi comuni e i modi per coordinare le diverse politiche. Questa è sicuramente la sfida maggiore del nuovo periodo di programmazione, dato che da Agenda 2000 in poi le diverse politiche hanno di fatto operato in modo autonomo l'una dall'altra, attraverso programmi e fasi separate, che hanno consentito ben poche relazioni funzionali tra esse (fatta eccezione per le regioni obiettivo 1 nel periodo 2000-2006). Nel periodo 2007-2013 la programmazione è guidata da due documenti, il Piano Strategico nazionale (PSN) e il Quadro Strategico Nazionale per le politiche di coesione (QSN), che hanno avuto, di fatto, pochi punti di raccordo. Tuttavia l'integrazione dei Fondi non è una sfida risolvibile con le sole regole comunitarie. Dipende in gran parte dalla volontà di cooperazione di policy-maker e amministratori pubblici, responsabili dei diversi Fondi, i quali però spesso manifestano una forte tendenza (path-dependency) a considerare le risorse finanziarie nella loro area di competenza esclusiva, senza alcun rapporto con le altre risorse, se non quello della demarcazione amministrativa.

Proseguono anche i tentativi di semplificazione. Nella nuova struttura di programmazione vi è la possibilità di combinare programmi regionali e nazionali nello stesso paese e soprattutto una maggiore flessibilità nella struttura del Piano di Sviluppo Rurale (PSR): sei priorità<sup>7</sup> (invece di quattro assi), accoppiate ad un menu di misure che possono essere combinate senza vincoli e finalizzate alle priorità (invece che essere raggruppate rigidamente ex-ante in quattro assi). Anche le misure sono state accorpate in insiemi più ampi, come nel caso, ad esempio, della misura di sostegno degli investimenti materiali ed immateriali, che raggruppa gli investimenti nelle imprese agricole, nella trasformazione, commercializzazione e sviluppo dei prodotti, nelle infrastrutture e infine negli investimenti non produttivi in campo ambientale.

La tematica della sostenibilità ambientale, che già aveva fortemente caratterizzato le politiche nel periodo 2000-2013, diviene ora talmente cruciale da investire non solo lo sviluppo rurale, ma anche il 1° pilastro della PAC. Il pagamento ecologico (cosiddetto greening) è una delle maggiori componenti dei pagamenti diretti, subito dopo la componente base, e può assorbire fino al 30 per cento del massimale nazionale<sup>8</sup>. Le prescrizioni del greening, nei fatti, conducono ad un ulteriore rafforzamento della condizionalità ambientale già in atto nel primo pilastro. Uno studio recente dell'IEEP (Keenleyside et al., 2011) evidenzia, dopo una attenta ricognizione, che le tre pratiche rientrano tra le condizioni richieste per l'applicazione delle misure agroambientali in un gran numero di PSR europei. Nel caso dell'agricoltura biologica, anche questa interessata da una buona fetta di pagamenti agroambientali dei PSR 2007-2013, l'erogazione del pagamento ecologico 2014-2020 è esente dal rispetto delle tre pratiche prima elencate, in quanto si presume che la pratica biologica di per sé produca sufficienti benefici ambientali. Di fatto, il modello di differenziazione delle condizioni di accesso agli aiuti PAC per la produzione di benefici ambientali è quello raccomandato in un rapporto della Corte dei Conti Europea (2011 e 2012), in cui si suggeriva alla Commissione di articolare le misure agroambientali 2007-2013 in tre componenti: (a) una componente, più semplice e generalizzata, che comprende azioni agroambientali

---

<sup>7</sup> Le sei priorità sono le seguenti:

- 1) promuovere il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali;
- 2) potenziare in tutte le regioni la redditività delle aziende agricole e la competitività dell'agricoltura;
- 3) promuovere l'organizzazione della filiera alimentare;
- 4) preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi connessi all'agricoltura e alla silvicoltura;
- 5) incentivare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale;
- 6) adoperarsi per l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali.

In pratica, si tratta di una maggiore e più dettagliata articolazione delle quattro priorità già stabilite per il periodo 2007-13, in cui l'Asse I relativo alla competitività (corrisponde alle attuali priorità 2) e 3)), mentre l'asse II relativo alla gestione sostenibile della terra corrisponde alle attuali priorità 4) e 5). Mentre la priorità 1) è trasversale rispetto a tutte le altre cinque, la 6) corrisponde agli assi prioritari III e IV del periodo 2007-13.

<sup>8</sup> Per beneficiarne, gli agricoltori devono rispettare contemporaneamente tre pratiche agricole: (a) diversificazione delle colture per le aziende a seminativo; (b) mantenimento di prati permanenti; (c) presenza del 7 per cento di aree di interesse ecologico (terreni a riposo, terrazze, aree di valore paesaggistico, fasce tampone, superfici oggetto di rimboschimento nell'ambito dei PSR).

con una relativamente bassa intensità di aiuto; (b) una componente con azioni più rigorose e con un'alta intensità di aiuto; (c) una componente specifica di supporto per l'agricoltura biologica. Di fatto, la prima componente si identifica proprio con l'attuale proposta di greening, mentre la seconda e la terza con le misure agroambientali e biologica previste dalla proposta di regolamento sullo sviluppo rurale. Al di là delle problematiche intrinseche all'applicazione del greening in Italia, già segnalate in altri lavori (De Filippis, Frascarelli, 2012), si vuole sottolineare qui le implicazioni negative per le misure agroambientali, che di fatto subiscono una sorta di effetto "spiazzamento". Ciò deriva essenzialmente dall'innalzamento della soglia baseline per accedere ai pagamenti agroambientali, in quanto la nuova soglia è basata su requisiti maggiori e più stringenti<sup>9</sup>.

Gli approcci cooperativi e partenariali escono rafforzati: filiere (corte e lunghe), reti di impresa, partenariati simili al GAL, ecc. Il nuovo Leader, denominato «Community-led Local Development» (CLLD), può essere finanziato da tutti i Fondi e si può estendere dalle aree rurali e della pesca (dove era concentrato sinora) alle aree urbane e peri-urbane. Questa visione più estesa dello sviluppo locale e la sua estensione a tutte le aree fornisce una nuova e forte legittimità al metodo Leader, dopo circa vent'anni della sua applicazione in Europa. Inoltre, l'apertura al multi-fondo potrebbe garantire agli stessi interventi nel rurale quelle opportunità di finanziamento che, da solo, il FEASR non può fare. La visione multi-fondo nel metodo Leader, in realtà, non è nuova: lo era già nel Leader I e II. L'approccio integrato allo sviluppo locale non viene ammesso solo nell'ambito di partenariati tipo GAL, ma anche in associazioni di partner pubblici e privati strutturate e organizzate in modo diverso da questo modello. Inoltre, per la prima volta, si riconosce l'importanza dei servizi di base per la popolazione e delle infrastrutture su piccola scala all'interno di piani di sviluppo dei comuni rurali.

L'innovazione nel sistema agricolo è un'altra questione chiave perché, oltre che principio generale per le politiche, si eleva al rango di metodo per il trasferimento dei prodotti della ricerca al mondo delle imprese attraverso la creazione di gruppi operativi per l'innovazione. Questi gruppi non sono del tutto nuovi nello sviluppo rurale. Sono stati introdotti nella fase 2007-2013 attraverso una misura di promozione della cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie in agricoltura, forestazione e agro-alimentare. Una cooperazione che coinvolge i produttori primari, l'industria di trasformazione e il mondo della ricerca. Tuttavia, la diffusione dei gruppi per l'innovazione è stata piuttosto limitata e distribuita in modo differenziato a livello regionale. La sfida dovrebbe essere il mainstreaming di un approccio che non ha avuto il successo sperato nei PSR attuali. Come nel caso del metodo Leader, non sempre il mainstreaming di un metodo ne migliora i risultati sul territorio.

---

<sup>9</sup> Della nuova baseline fanno parte non solo le condizioni precedenti della cross-compliance ambientale, ma anche i requisiti minimi per i fertilizzanti e i pesticidi ed eventuali altri requisiti obbligatori stabiliti da normative nazionali. A queste, infine, si aggiungono quelle che vanno a condizionare l'erogazione del pagamento ecologico.



La riforma delle politiche di sviluppo rurale 2014-2020 appare difficile da valutare in tutta la sua portata. Si tratta di un corpo di regole, strumenti e risorse che certamente hanno consolidato delle tendenze di fondo dei periodi precedenti, ma nel contempo hanno ampliato la cassetta degli attrezzi dello sviluppo rurale, introducendo anche dei nuovi costi di coordinamento con il 1° pilastro, da un lato, soprattutto sul fronte della sostenibilità ambientale, e anche con le politiche di Coesione sul fronte dello sviluppo locale. Alla luce di questo scenario ci sembra importante evidenziare due tipi di tendenze, entrambi non certo positive per la qualità strategica dei futuri programmi: a) in primo luogo, quella della trasformazione dei PSR da strumenti di politiche aggiuntive a strumenti di politiche ordinarie; b) in secondo luogo, l'accentuazione della loro funzione di leva congiunturale, con la conseguente attenuazione di quella di stimolo delle trasformazioni strutturali dell'agro-alimentare e del territorio rurale.

### ***1.7. Una visione di sintesi***

Nell'evoluzione delle politiche strutturali e di sviluppo rurale, vi sono, come si è visto, forti elementi di continuità tra un periodo e l'altro. Ma vi sono anche alcuni elementi di discontinuità. Si può guardare a questi elementi di continuità/discontinuità attraverso le funzioni che vengono assegnate a queste politiche. Vi sono almeno tre funzioni che emergono nel tempo e caratterizzano le diverse fasi che abbiamo esaminato: la funzione di modernizzazione settoriale, quella di sostenibilità ambientale e quella redistributiva e territoriale. Quale ruolo e quale peso hanno avuto queste funzioni nei periodi delineati e in quali strumenti tendono concretamente ad identificarsi? Abbiamo cercato di riassumere le caratteristiche e l'intensità con cui le tre funzioni si presentano nei diversi periodi della nostra periodizzazione (tabella 1.8).

Tabella 1.8 - Una lettura complessiva delle funzioni assegnate alle politiche rurali nei diversi periodi

Funzione prevalente	Periodo 1972-1984	Periodo 1985-1999	Periodo 2000-2013	Periodo 2014-2020
<b>Modernizzazione settoriale</b>	Sostegno della modernizzazione tecnologica e razionalizzazione delle dimensioni aziendali	Sostegno della modernizzazione vincolata al contenimento delle eccedenze produttive e delle pratiche rispettose dell'ambiente	Rafforzamento della modernizzazione vincolata alle condizioni del mercato dei singoli prodotti eccedentari. Crescente interesse alle organizzazioni della filiera agro-alimentare e alla qualità	Modernizzazione legata non solo alla singola impresa, ma anche all'organizzazione della filiera agro-alimentare, lunga e corta
<b>Sostenibilità ambientale</b>		Sviluppo di strumenti tendenti a favorire l'estensificazione delle produzioni e le pratiche rispettose dell'ambiente	Consolidamento degli strumenti di promozione della sostenibilità e crescente priorità finanziaria nei PSR	Sviluppo di strumenti indirizzati non più solo alla diffusione di pratiche agro-forestali sostenibili, ma anche alla mitigazione/adattamento ai cambiamenti climatici, al risparmio energetico, ecc.
<b>Redistributiva / Territoriale</b>	Compensazione degli svantaggi naturali e socio-economici tramite sussidi diretti al reddito. Primi e sperimentali tentativi di iniziative di sviluppo integrato	Promozione di strumenti di sviluppo integrato (Leader 1 e 2)	Continuità e maggiori risorse allo sviluppo integrato tramite Leader e tentativo di rafforzare Leader con operazione di mainstreaming	Estensione dell'approccio leader a tutti i Fondi, ma con risultati limitati. Crescente sostegno ai costi della cooperazione tra gli attori locali e a forme di progettazione integrata simili al Leader

Fonte: nostra elaborazione

La prima funzione è quella che vede le politiche di sviluppo rurale come promotrici di modernizzazione agricola e agro-industriale, di natura prettamente settoriale. Questa funzione è presente in tutte le fasi menzionate, come componente costante e imprescindibile delle politiche di sviluppo rurale. Nella fase 1972-1984 è quasi preponderante, essendo quella la priorità più avvertita in un'economia agricola che aveva grossi elementi di debolezza strutturale, soprattutto se messa a confronto con le economie agricole degli altri paesi europei del Nord-Europa. Nelle fasi successive ha ancora un peso rilevante, anche se con il passare del tempo le risorse finanziarie connesse a questa funzione tendono in qualche misura a ridursi. Ma ciò che è più importante è che cambia nel tempo la natura della modernizzazione: vincolata alla sostenibilità ambientale, come nel periodo 1985-1999, oppure alla migliore organizzazione della filiera agro-industriale, come nel periodo 2000-2013 e soprattutto nel periodo 2014-2020. Una modernizzazione che, almeno nelle intenzioni degli orientamenti comunitari, si allarga dalla singola impresa all'ambiente e all'intera filiera produttiva. Quanto questa concezione abbia di fatto permeato la destinazione dei finanziamenti è sicuramente tutto da verificare, soprattutto in quei paesi a governance regionale, dove in realtà le strategie variano da regione a regione in funzione dei gruppi di pressione e della capacità della pubblica amministrazione di guidare questi processi di modernizzazione. Va rilevato tuttavia che, soprattutto nel nostro paese, a partire dalla fine degli anni '90, sono stati sperimentati approcci alla modernizzazione agricola che fanno perno sui progetti/contratti di filiera che meriterebbero una trattazione specifica.

La seconda funzione è quella di promozione della sostenibilità ambientale, che comincia a comparire nel periodo 1985-1999, con la riforma Mac Sharry del 1992, ma si afferma e si consolida nel periodo successivo (2000-2013) fino a divenire, come abbiamo visto dai dati dell'allocatione finanziaria, la componente predominante nei PSR di gran parte delle regioni. Lo strumento principe è quello dei pagamenti agro-ambientali e dell'agricoltura biologica, ma con il tempo la sostenibilità ambientale si allarga a macchia d'olio permeando non solo altre misure del menu dello sviluppo rurale (gli stessi aiuti agli investimenti, le indennità compensative per le zone montane e con svantaggio naturale, ecc.), ma anche i pagamenti diretti del 1° pilastro della PAC. Alla radice di questo processo vi sono diversi fattori: ridurre gli impatti negativi della modernizzazione agricola degli anni '60 e '70 sulle principali risorse ambientali, giustificare in sede WTO i sussidi agricoli in Europa, mitigare gli impatti dell'agricoltura e della zootecnia sulle variabili climatiche.

La terza funzione è quella redistributiva e territoriale, a favore delle aree più deboli e periferiche. Questa funzione si compone sia di strumenti di puro sostegno del reddito (come le indennità compensative per le zone montane e svantaggiate), sia di strumenti di promozione dello sviluppo integrato (come il Leader). La funzione di sostegno del reddito è stata presente fin dall'avvio delle politiche strutturali agricole di inizio anni '70. Di fatto, ha convissuto sempre con le funzioni di modernizzazione e di sostenibilità ambientale, concepita come una sorta di contentino certo e garantito alle aree più deboli, ma di scarsa efficacia nel frenare lo spopolamento costante nelle aziende agricole di queste aree. La

funzione territoriale, invece, è il frutto dell'ingresso nel gioco di altri attori, portatori di interessi diversi e di una visione più generale dello sviluppo: categorie non agricole, associazioni, ONG, organizzazioni ambientaliste, istituti di ricerca, amministrazioni con funzione di programmazione o amministrazioni diverse da quella agricola. La funzione territoriale, quella che ha a che fare con lo sviluppo integrato, si identifica con i PIM, che sono i primi ad affacciare questo modello, e più tardi con i programmi Leader nelle diverse edizioni a partire dal Leader 1 e Leader 2 nel periodo 1985-1999. In realtà la funzione territoriale si è ampliata nel tempo ad altri strumenti, nei programmi di sviluppo rurale di tutti i paesi europei, ed è stata applicata con varie modalità di inter-settorialità/partenariato locale/integrazione di strumenti. Il caso italiano è piuttosto ricco di esempi (Mantino, 2008).

Come si può notare, fatta eccezione per il primo periodo che vede una netta predominanza della funzione modernizzatrice, negli altri periodi si ha una convivenza delle diverse funzioni nei programmi di intervento. Questa convivenza si ha nello stesso programma, nella stessa regione, nella stessa struttura amministrativa, ecc. Ciò perché sono diversi gli attori che si fanno portatori delle diverse funzioni. Quella modernizzatrice e, in parte, quella redistributiva sono il frutto del prevalere delle forti pressioni sulla destinazione delle risorse esercitate dalle lobbies agricole (organizzazioni di categoria, associazioni dei produttori, ecc.) e della stessa amministrazione di settore. La stessa Commissione Europea, sia direttamente sia attraverso i meccanismi di finanziamento messi in piedi nei regolamenti comunitari, ha condizionato non poco l'orientamento dei programmi. La funzione di sostenibilità ambientale è fortemente sostenuta dalle associazioni e lobbies ambientaliste, dalle ONG locali, ecc. La funzione territoriale si rafforza quando altri tipi di attori entrano in gioco:

- a) quando le politiche per le aree rurali sono inserite nel quadro delle politiche di sviluppo regionale, come nel caso delle regioni in ritardo di sviluppo (Obiettivo 1);
- b) quando le politiche di sviluppo rurale sono alimentate congiuntamente dai tre fondi strutturali o quando il programma ha per sua natura un approccio integrato, come è accaduto in passato per le zone Obiettivo 5b e per i programmi LEADER I e LEADER II.

Il ruolo dominante della concezione settoriale non è solo frutto della prevalenza di una tipologia di attori, ma anche di altri due fattori di contesto, presenti in particolare nei periodi più recenti:

- a) la riduzione complessiva delle risorse per investimenti pubblici in agricoltura, non solo di fonte comunitaria, ma anche di fonte nazionale e regionale. Questa circostanza fa sì che le risorse disponibili vengano indirizzate verso i bisogni primari di adattamento strutturale delle imprese;
- b) l'introduzione di meccanismi fortemente penalizzanti in caso di manifesta inefficienza della spesa (disimpegno automatico dei Fondi europei), che ha spinto verso la scelta di misure ormai largamente sperimentate e per le quali l'esperienza precedentemente acquisita poteva consentire di rispettare gli obiettivi di spesa. Ciò è andato ovviamente a

discapito della funzione territoriale, più complessa da attuare, e a vantaggio della funzione di sostenibilità ambientale, per la quale le misure sono quasi a sportello, o della funzione di modernizzazione, per la quale esiste sempre una domanda in eccesso rispetto all'offerta possibile di fondi.

Questo complesso di cause, sia pure di diverso peso, ha di fatto ridotto la portata innovativa delle politiche di sviluppo rurale in Europa, facendo riaffiorare le componenti più tradizionali. Se questa è la tendenza prevalente che emerge a livello europeo, è pur vero però che nel contempo hanno operato forze e bisogni nuovi nei singoli territori rurali che hanno trovato negli strumenti messi a disposizione dalle politiche degli spazi e delle opportunità per esprimersi e per realizzare esperienze locali con risultati interessanti.

## BIBLIOGRAFIA

- Barbarella C. (1981): "La politica delle strutture nella CEE: bilancio e prospettive", in *La Questione Agraria*, n. 1.
- Bryden, J, Mantino, F. (in corso di pubblicazione 2017): Rural Policy in Europe, capitolo in 'Handbook of International Food and Agricultural Policies. (Eds. Meyers, W., and Johnson, TG)
- Cnasea-Datar (2002): *Contracts et Territoires. Quelle place dans les futures politiques rurales européennes ?*, Actes du Colloque Européen, Toulouse, 6-7 novembre.
- Commission of the European Communities, (1968): Memorandum on the reform of Agriculture in the European Economic Community, COM (68) 1000, Part A and B, 18 December, Bulletin of the European Communities, Supplement to n. 1, 1969, [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history/crisis-years-1970s/com68-1000\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history/crisis-years-1970s/com68-1000_en.pdf)
- Commissione Europea (1988): *Il futuro del mondo rurale*, Lussemburgo.
- Commissione Europea (1996): *Agenda 2000. Per un'europa più forte e più ampia*, vol.I, COM (97) 2000 def., Bruxelles.
- Commissione Europea (1996): *Agenda 2000. La sfida dell'allargamento*, vol.II, COM (97) 2000 def., Bruxelles.
- Dax, T., Kahila, P., Hornstrom, L. 2011. The evolution of EU Rural Policy: linkages of Cohesion Policy and Rural Development policy, Regional Study Association, Annual international Conference, Newcastle upon Tyne.
- De Filippis F., Frascarelli A. (2012): Il nuovo regime dei pagamenti diretti, in De Filippis F. (a cura), *La nuova Pac 2014-2020. Un'analisi delle proposte della Commissione*, Quaderni Gruppo 2013, Edizioni Tellus, Roma
- Didier J.M. & Associated (1984): *Public expenditure on agriculture*, Community Report, Cce Study.
- Dwyer, J., K. Kubinakova, N. Lewis, J. Powel, M. Vigani, B. Fährmann, A. Gocht, R. Grajewski, M. Coto Sauras, P. Nieto Cachinero, F. Mantino, M. Berriet-Sollic, Hai-vu Pham (2016): *Research for AGRI Committee – Programmes implementing the 2015-2020 Rural Development Policy*. Study. IP/B/AGRI/IC/2015-74, Directorate General for Internal Policies, Policy department B, Structural and Cohesion Policies, Brussels.
- European Commission, Directorate General for Agriculture, (1996): *Cork Declaration*, European Conference on Rural development, Rural Europe-Future Perspectives, Cork, Ireland, 7-9 November.

- European Court of Auditors (2011): *Is agri-environment support well designed and managed?*, Special Report No. 7, Luxemburg.
- European Court of Auditors (2012): *Opinion on certain proposals for regulations relating to the common agricultural policy for the period 2014-2020*, Opinion No. 1/2012, Luxemburg.
- Fabiani G. (1986): *L'agricoltura italiana tra sviluppo e crisi (1945-1985)*, Il Mulino, Bologna.
- Guida C. (1980), "La riforma delle strutture nella CEE", in *Agricoltura*, n.99.
- Guida C. (1985), "Problemi di attuazione in Italia dei Programmi Integrati Mediterranei", in *La Questione Agraria*, n.18, pp. 135-148.
- INEA (1977): *Attuazione delle direttive comunitarie in senso della legge 9.5.1975, n. 153*, Relazione Generale, Roma.
- INEA (1997): *Agenda 2000 e riforma delle politiche agricole comunitarie*, Working Paper n. 2, Roma.
- Keenleyside C., Allen B., Hart K., Menadue H., Stefanova V., Prazan J., Herzon I., Clement T., Povellato A., Maciejczak M., Boatman N. (2011): *Delivering environmental benefits through entry level agrienvironment schemes in the EU*. Report Prepared for DG Environment, Project ENV.B.1/ETU/2010/0035. Institute for European Environmental Policy: London
- Mansholt S. (intervista a) (1981): "Opinioni e proposte sulla riforma della politica agricola comune", in *La Questione Agraria*, n. 2.
- Mantino F. (2008): *Lo sviluppo rurale in Europa*, Businnes-media Il Sole 24 ore, Milano.
- Mantino F., Bolli M., Fagiani P., Tarangioli S. (2009): *Report on Policy Delivery Systems and their relations with types of governance models*, working package 3 – Rural Development policy delivery and governance, RuDI project, VII Research Programming Framework, FP 7 Project no. 213034, <http://www.rudi-europe.net/reportspublications.html>
- Mantino, F. (2010): *The Reform of EU Rural Development Policy and the Challenges ahead*, Policy Paper no. 40, Notre Europe, Paris, October. <http://www.notre-europe.eu/fr/axes/competition-cooperation-solidarite/travaux/publication/emthe-reform-of-eu-rural-development-policy-and-the-challenges-aheadem>
- Mantino, F. (2011): *Developing a Territorial Approach for the CAP*. A discussion paper. Report prepared for the Institute for European Environmental Policies, London, May. [http://www.ieep.eu/assets/825/Paper\\_4\\_-\\_Final\\_version\\_11072011.pdf](http://www.ieep.eu/assets/825/Paper_4_-_Final_version_11072011.pdf)
- Mantino, F. (2013): *What is going to change in EU rural development policies after 2013? Main implications in different national contexts*, *Bio-based and Applied Economics Journal*, Italian Association of Agricultural and Applied Economics (AIEAA), issue 2, August

- Olivi E. (1985): "Il ruolo della politica strutturale nell'agricoltura comunitaria", in *Le Questione Agraria*, n. 18, pp. 149-157.
- Saccomandi V. (1978): "Politica comune delle strutture e riforma della PAC", in *Rivista di economia Agraria*, n.2, pp. 327-351.
- Saraceno E. (2002): *Rural Development Policies and the Second Pillar of the Common Agricultural Policy*, relazione presentata a un seminario all'Università della Calabria del Dipartimento di Economia e Statistica, Rende.
- OECD. 2001. *Multifunctionality: Towards an Analytical Framework*. Paris, OECD.
- OECD. 2006. *The New Rural Paradigm: Policies and Governance*. Paris, OECD.
- Renting, H., Osstindie, H., Laurent, CE, Heinonen, LM. 2008. Multifunctionality of Agricultural Activities, Changing Rural Identities and New Institutional Arrangements. [International Journal of Agricultural Resources, Governance and Ecology](#) 7(4):361-385 · February.
- Renting, H.2000. Methodological and Conceptual Issues in the Study of Multifunctionality and Rural Development. *Sociologia Ruralis*, 40(4): 512-528.
- Saraceno, E. 2002. *Rural development policies and the "second pillar"*. In West European Working Group: Future role of agriculture in Europe, ARL, Hannover, Germany
- Tracy M. (1989): *Government and Agriculture in Western Europe 1880-1988*. Third Edition. London, Harvester Wheatsheaf.
- Tracy, M . (1993): *Food and Agriculture in the European Union and other Market Economies*. Agricultural Policy Studies.



## Capitolo 2 – Dalle politiche ai territori: casi innovativi di utilizzo delle politiche pubbliche

### 2.1. Introduzione

Nel capitolo precedente sono state esaminate le dinamiche temporali delle politiche rurali. Le riforme promosse in Europa hanno teso a migliorare l'efficacia e l'applicabilità/efficienza, in uno sforzo costante che ha caratterizzato diversi periodi e fasi. Tuttavia i risultati non sempre hanno corrisposto alle aspettative: a partire da "Il futuro del mondo rurale" ad oggi le politiche stentano ad acquisire quei caratteri di integrazione, visione territoriale, capacità di conseguire obiettivi sempre più ambiziosi delle istituzioni europee e focus sui risultati.

Le politiche rurali hanno avuto sempre diverse "anime" e dietro ciascuna di esse si muovono constituency e gruppi di pressione diversi: quella che fa riferimento alla visione modernizzatrice dell'agricoltura e dell'agro-industria, quella della sostenibilità ambientale e infine quella redistributiva/territoriale. Queste tre visioni si sovrappongono e hanno un peso diverso a seconda dei paesi e dei programmi.

Queste visioni non si confrontano solo a livello nazionale o regionale, ma anche a livello territoriale. Animano processi di sviluppo locale, stimolano processi aggregativi e partenariali con vario grado di successo, servono agli attori locali (in un'accezione molto ampia, non solo settoriale) per sostenere, con maggiore o minore successo, le loro strategie di crescita.

In questo capitolo si cercherà di vedere come le priorità delle politiche rurali, raccontate in precedenza nel loro processo evolutivo, siano state trasposte nel territorio. Con tutti i limiti delineati nel capitolo precedente, le politiche rurali hanno indotto dei cambiamenti sul territorio. Tali cambiamenti possono essere stati di diversa natura: innovazioni tecnologiche, governance, processi inclusivi e innovazione sociale, ecc. Nelle aree rurali italiane vi sono diversi esempi di "laboratori" promossi e/o sostenuti dalle politiche rurali UE.

Si intende descriverne tre che possono essere esemplificativi delle diverse visioni individuate nelle politiche. Il primo caso è rappresentativo della visione modernizzatrice nell'agro-alimentare: si situa nella Pianura Padana e si identifica con la filiera del pomodoro trasformato. Il secondo caso è un esempio riuscito di sviluppo locale basato sulla sostenibilità ambientale e si situa nella zona del parco del Delta del Po. Infine, il terzo caso è un esempio virtuoso di diversificazione rurale promosso in un'area a basso sviluppo del Mezzogiorno, in particolare nella Calabria Greca.

Questi tre casi hanno degli elementi comuni che contribuiscono a spiegarne il successo. Innanzitutto, il ruolo rilevante svolto dalle politiche, il cui sostegno è stato intenso e costante nel corso del tempo. In secondo luogo, la presenza di un'azione collettiva, che ha saputo coagulare e mediare gli interessi locali e assicurarsi il consenso e la collaborazione dei principali stakeholders, svolgendo il ruolo di leadership e di creazione di beni collettivi locali, altrimenti

non producibili. In terzo luogo, pur partendo da angolazioni diverse, gli attori locali hanno combinato un mix di politiche funzionali alla loro strategia di sviluppo.

## *2.2. La filiera agro-industriale del pomodoro trasformato del Nord Italia*

La filiera agro-industriale del pomodoro trasformato è una delle più articolate e complesse nel panorama agro-alimentare italiano, sia per il peso economico che riveste, sia per l'organizzazione interna e la composizione degli attori. Copre ben quattro regioni (Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Veneto) e una provincia autonoma (Bolzano). Occupa 39 mila ettari di pomodoro, circa 2000 produttori raggruppati in 15 Organizzazioni dei Produttori (OP), 24 industrie trasformatrici (con 29 impianti) che lavorano circa 3 milioni di tonnellate di pomodoro per la produzione di concentrato, polpa e pelati, che rappresentano il 50% della produzione italiana, il 25% di quella europea e il 7% di quella mondiale. Occorre considerare che l'Italia complessivamente copre il 13,5% del mercato mondiale, subito dopo la California (30%) e prima della Cina (13,5%) ed è la prima in Europa (50% del mercato) dopo Spagna e Portogallo (insieme il 40% del mercato europeo).

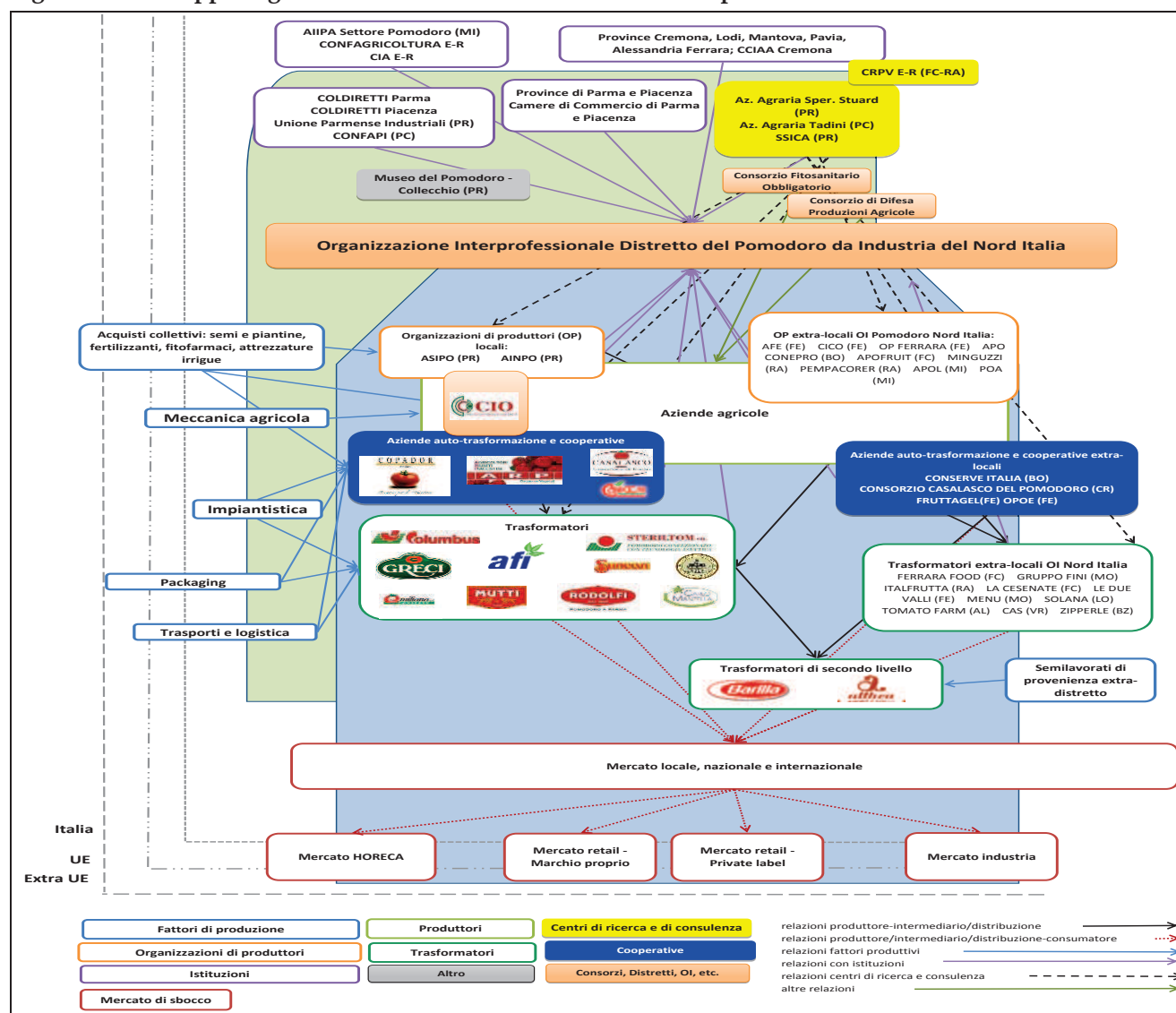
Il sistema è fortemente localizzato (gran parte degli input e delle strutture produttive e tecnologiche appartengono all'area), con una maggiore concentrazione nelle province di Parma e Piacenza. Nel territorio parmense e piacentino sono presenti gli stabilimenti di 15 industrie di trasformazione del pomodoro fresco (compresi due stabilimenti di imprese con sede centrale in altre province), includendo le cooperative di auto trasformazione. Accanto al ramo di industria principale delle conserve, sono parte integrante della filiera sia l'industria meccanica –macchine agricole, impiantistica alimentare, sia quella del packaging. Nel settore dei servizi invece restano strategiche le attività di ricerca e sperimentazione a monte e le attività di trasporti e logistica, in particolare durante la campagna produttiva stagionale.

Nell'ambito dei servizi per l'industria conserviera, il settore della logistica e dei trasporti mantiene alcuni elementi di specializzazione e relazioni di filiera. Due sono gli ambiti di operatività: la logistica della materia prima durante la campagna produttiva quando le fabbriche lavorando 24 ore su 24 e l'efficienza degli approvvigionamenti è essenziale per la produttività degli impianti; la logistica e la distribuzione dei prodotti finiti, in particolare quelli destinati all'export. Esistono a livello locale alcuni operatori specializzati nell'agroalimentare, in un contesto territoriale in cui sono comunque presenti infrastrutture e piattaforme logistiche sviluppate.

Ricerca e sperimentazione hanno giocato un ruolo chiave nelle dinamiche del sistema locale del pomodoro: in chiave storica la Stazione sperimentale per l'industria conserviera (oggi azienda speciale della Camera di commercio di Parma) ha giocato un ruolo fondamentale anche se ha progressivamente ampliato il suo campo d'azione ad altre filiere agroalimentari strategiche per il territorio. Più recenti, ma ugualmente importanti le due aziende agricole sperimentali Stuard di Parma e Tadini di Piacenza, che in qualche modo hanno proseguito il ruolo svolto dalle istituzioni agrarie che hanno accompagnato la diffusione della coltivazione del pomodoro nel

territorio parmense e piacentino a fine Ottocento. Nella governance del sistema locale ha sempre più acquisito un ruolo l'Organizzazione Inter-professionale (OI), che svolge una funzione fondamentale nella stabilizzazione del mercato per i produttori di base e per l'approvvigionamento delle industrie di trasformazioni locali e le loro associazioni, assicurando un supporto nella fase di stipula e rispetto dei contratti inter-professionali annuali.

Figura 1.1: La mappa degli attori e delle relazioni nella filiera del pomodoro trasformato Nord-Italia



Fonte: Mantino e Forcina, 2015.

Il ruolo delle politiche pubbliche è stato fondamentale in alcune fasi dell'evoluzione del sistema locale. Un impulso cruciale è stato fornito dalla riforma dell'Organizzazione di mercato (OCM) dell'orto-frutta trasformata: nel 2007 il sostegno è stato disaccoppiato (svincolato dalla superficie) e progressivamente ridotto attraverso un pagamento diretto simile a quello applicato per altri tipi di colture. Questo passaggio ha comportato la necessità per tutto il sistema locale di un forte adattamento fino al periodo di entrata a regime del nuovo sistema di aiuti (2014).

Infatti, considerando le politiche attuate nel periodo 2002-2015, si nota un peso preponderante del sostegno di mercato, in particolare del sussidio accoppiato (tabella 2.1), e un ruolo del tutto marginale degli aiuti strutturali.

**Tabella 2.2 – Composizione degli aiuti alla filiera del pomodoro trasformato dell’area piacentina-parmense (2002-2015)**

Tipo di strumenti di sostegno	Importo (milioni €)	%
Pagamenti accoppiati per orto-frutta trasformata	206,3	68,4
Programmi Operativi ortofrutta	80,2	26,6
Totale Organizzazione Comune mercato	286,5	95,0
Trasformazione e commercializzazione prodotti agricoli	5,7	1,9
Investimenti agro-industriali	6,7	2,2
Informazione e promozione	0,03	0,0
Sviluppo nuovi prodotti, processi e tecnologie	0,61	0,2
Totale PSR	13,04	4,3
Progetti ricerca-legge regionale n. 28/1998	1,957	0,6
Totale finanziamenti	301,497	100,0

Fonte: Mantino-Forcina, 2017b

La strategia di adattamento perseguita dal sistema locale è stata caratterizzata dalla riduzione dei costi, un forte impulso verso la qualità e la sostenibilità dei processi produttivi, una maggiore spinta all’aggregazione e alla cooperazione tra gli attori della filiera. La riforma dell’OCM ha promosso queste spinte, imponendo la creazione dell’Organismo Interprofessionale e condizionandone la formazione all’erogazione del sostegno comunitario.

La regione Emilia-Romagna ha assecondato questa strategia di adattamento, attraverso l’introduzione di strumenti regolativi e di sostegno di pratiche agricole sostenibili (certificazione dell’agricoltura integrata, pratiche agro-ambientali, investimenti in innovazione) e di attività di ricerca pubblica, finalizzata a varietà meno esigenti di acqua e più resistenti agli stress idrici e a pratiche irrigue risparmiatrici di acqua.

Gli attori locali, d’altro canto, forti di una tradizione cooperativa, hanno aderito ai segnali mandati dalle politiche comunitarie e hanno rafforzato, con la creazione dell’OI, l’azione collettiva, anche perché il ri-orientamento verso una maggiore qualità e sostenibilità della produzione era richiesto dal mercato internazionale e, in parte, anche da quello nazionale. La creazione dell’OI e la strategia di adattamento del sistema locale hanno apportato indubbi benefici in termini di qualità e sostenibilità della produzione e di remunerazione per i produttori primari nella filiera. La creazione dell’OI ha significato un miglior controllo dell’offerta nella filiera sia dal punto di vista quantitativo sia qualitativo, con meccanismi di premio e/o penalizzazione funzionanti in relazione alla quantità/qualità del prodotto conferito all’industria. Rispetto al prezzo medio di riferimento stabilito ad inizio campagna (tabella 2.3), il prezzo finale al produttore si situa abbastanza vicino e comunque crescente negli anni, tranne nel 2016, caratterizzato da un incremento di offerta piuttosto elevato dovuto alla forte produttività.

**Tabella 2.3 – Andamenti dei prezzi di riferimento, produttività e prezzi finale del pomodoro nella filiera del pomodoro trasformato del Nord Italia.**

Produzione, produttività e prezzi	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Produzione pomodoro Italia settentrionale (t.)	2,562,828	2,370,917	1,889,374	2,322,065	2,623,514	2,773,146
Produttività (t./ha)	71,24	70,85	64,76	65,08	67,36	71,85
Prezzo di riferimento (€/t.)	88.00	84.00	85.00	92.00	92.00	85.20
Pagamento medio ponderato (€/t.)	96.36	90.52	96.95	89.95	94.68	92.96
Prezzo medio ponderato finale (€/t.)	84.80	76.04	82.41	82.75	87.11	79.20
Bonus/penalità prevista (€/t.)	-	-	-	1.00	-	-2.25
Prezzo totale finale al produttore (€/t.)	84.80	76.04	82.41	83.75	87.11	76.95

Fonte: Mantino e Forcina, 2017b

### **2.3. La valorizzazione delle risorse naturali del Parco del Delta Po**

Il ruolo positivo del Gruppo di Azione Locale come agenzia di sviluppo emerge in modo evidente nell'area del Delta Po. In quest'area ha operato (e tuttora opera) il GAL Delta 2000. Si tratta di un'area con notevoli risorse ambientali, collocata nelle province di Ravenna e Ferrara, sede di un Parco regionale naturale. L'area si caratterizza per una forte marginalità, dovuta alla scarsa presenza di attività manifatturiere e di servizi, alla forte emigrazione nel corso degli ultimi decenni che ha portato a un sostanziale invecchiamento della popolazione residente. In quest'area il GAL ha imperniato la sua strategia sulla valorizzazione delle risorse naturalistiche, storiche e culturali. In particolare, la strategia del GAL si è focalizzata sullo sviluppo del turismo naturalistico e si è articolata nelle tre programmazioni 1994-99, 2000-2006 e 2007-13.

La continuità dell'intervento e la focalizzazione sulla risorsa chiave per il territorio sono state nei fatti le due carte principali giocate dal GAL nel perseguire la strategia di sviluppo. Investire una quantità di risorse adeguate in modo continuativo è una condizione fondamentale, perché ottenere risultati nei processi di sviluppo richiede tempo. La qualità del personale coinvolto nella progettazione e nella realizzazione degli interventi e la capacità di aprire il territorio a contatti con altre esperienze attraverso la cooperazione sono stati altri due fattori importanti che hanno consolidato i risultati acquisiti.

La strategia di valorizzazione è stata focalizzata sul bird-watching come attività eco-turistica di punta sulla quale costruire uno sviluppo dell'eco-turismo di qualità, prima inesistente. Il prodotto birdwatching nel territorio del Delta emiliano-romagnolo è il risultato di diversi progetti finanziati da differenti programmi comunitari che negli anni sono stati portati avanti

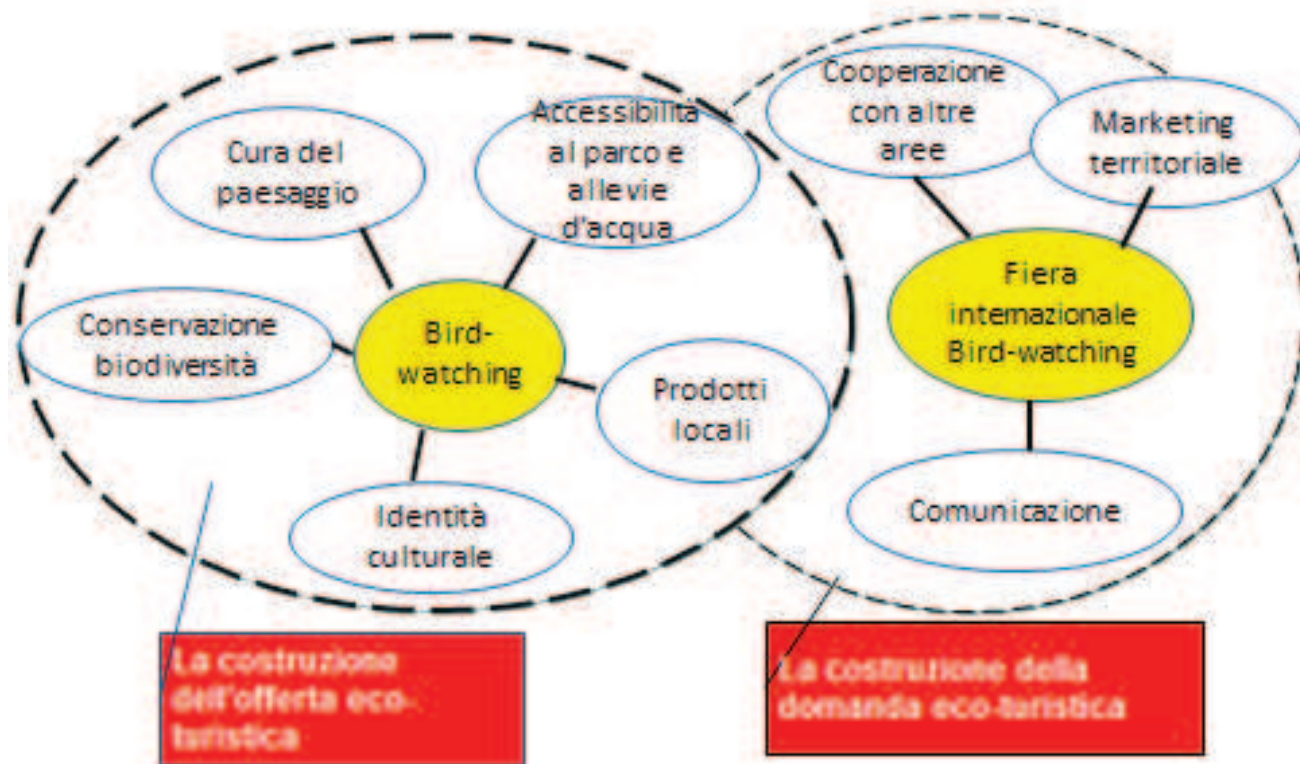
con la realizzazione di azioni sia da parte di operatori privati che da parte della pubblica amministrazione.

L'idea di strutturare un prodotto birdwatching nel Parco del Delta del Po nasce da un progetto di cooperazione transazionale nell'ambito del Leader II - Misura C (1996-2000) con il partner irlandese Ecad; grazie a tale progetto si sono avviati i primi contatti con i tourist operator stranieri, anche attraverso la partecipazione alla British Birdwatching Fair in Inghilterra. Nel 2001 nell'ambito dell'Iniziativa Comunitaria Equal si è proceduto, attraverso la realizzazione di un project work, alla formazione degli operatori privati della rete turistica dedicata al birdwatching, il cui rafforzamento e potenziamento è stato realizzato con l'Iniziativa Comunitaria Leader Plus. Complementari allo sviluppo dell'offerta di servizi eco-turistici sono state le attività di valorizzazione dei prodotti agro-alimentari locali di qualità, la cura delle vie d'acqua, il potenziamento dei sentieri e della segnaletica, la progettazione di siti vocati al birdwatching, il restauro degli edifici rurali per l'ospitalità turistica, la creazione di reti imprenditoriali per migliorare l'accoglienza e l'ospitalità per il birdwatcher, la conservazione di importanti elementi del paesaggio rurale e la conservazione della biodiversità vegetale e animale presente nell'area (figura 2.2).

L'iniziativa chiave per la costruzione della domanda eco-turistica è stata la progettazione e realizzazione di una manifestazione a carattere internazionale finalizzata a diffondere la pratica del birdwatching nel territorio ma soprattutto a legare la parola "birdwatching" al Parco del Delta del Po Emilia-Romagna. In particolare, attraverso l'Iniziativa Leader Plus, sono state realizzate diverse attività sia sul fronte pubblico che sul fronte privato: a) azioni di sensibilizzazione e promozione per promuovere il prodotto birdwatching nel Delta; b) azioni di marketing per far crescere il mercato del birdwatching in Italia.

La creazione di un vero e proprio mercato eco-turistico legato al bird-watching è frutto della strategia coordinata dal GAL, ma concertata con una coalizione forte di attori locali: le due province di Ferrara e Ravenna e il parco del Delta. Gli effetti di questa strategia sono stati un costante aumento della domanda di eco-turismo nell'area. Sulla base dei rapporti di monitoraggio del GAL, si può stimare, dall'avvio del progetto, un numero medio di visitatori pari a 50.000 per anno. Questa domanda non ha visto una riduzione neanche nel periodo di piena crisi economica: secondo alcuni studi sulla domanda turistica nelle aree protette e nei parchi, solo il 17% di queste aree hanno visto un declino della domanda, e il parco del Delta non è stato fra queste. L'impatto economico delle presenze turistiche nell'area promosse dall'iniziativa del GAL è stato stimato intorno ai 7 milioni di euro/anno, derivante dalle entrate aggiuntive delle imprese turistiche (impatto diretto). A questo vanno aggiunti gli effetti moltiplicatori generati sull'economia regionale: secondo stime dell'IRPET (2009), che ha valutato i linkages tra turismo ed economia regionale tramite l'uso di tavole input-output, per ogni 100 € di spesa turistica vi è una crescita di 78,03 € di PIL regionale.

Figura 2.2- La costruzione di un mercato locale nel Delta Po



Fonte: Mantino, 2011

#### 2.4. Diversificazione rurale nella Calabria Grecanica

La Calabria Grecanica è localizzata nella parte più meridionale della provincia di Reggio Calabria (figura 2.3). Si tratta di un'area con le tipiche caratteristiche del basso sviluppo: scarsissima presenza di attività manifatturiere e dei servizi; una piccola fascia di agricoltura di qualità rappresentata dalla coltivazione del bergamotto (coltura di elezione solo in quest'area), un'estesa fascia di agricoltura di sussistenza e/o di autoconsumo, molto frammentata e scarsamente meccanizzabile; una forte diffusione del turismo nella fascia costiera, che ha contribuito alla distruzione del paesaggio, al disordine urbanistico, alla creazione di un indotto molto precario e non professionale, ad elevata stagionalità; un declino dei servizi essenziali alla popolazione (sanità, scuola, trasporti locali), sia per l'assenza di una sana amministrazione locale, sia per l'assottigliarsi progressivo delle risorse pubbliche nei bilanci regionali e degli enti locali. Tutto ciò ha continuato ad alimentare, anche negli anni più recenti, un autentico declino demografico, soprattutto nelle fasce più giovani della popolazione, per l'assenza di autentiche possibilità occupazionali e per il deteriorarsi della qualità della vita.

Figura 2.3 – Localizzazione geografica dell'area Grecanica

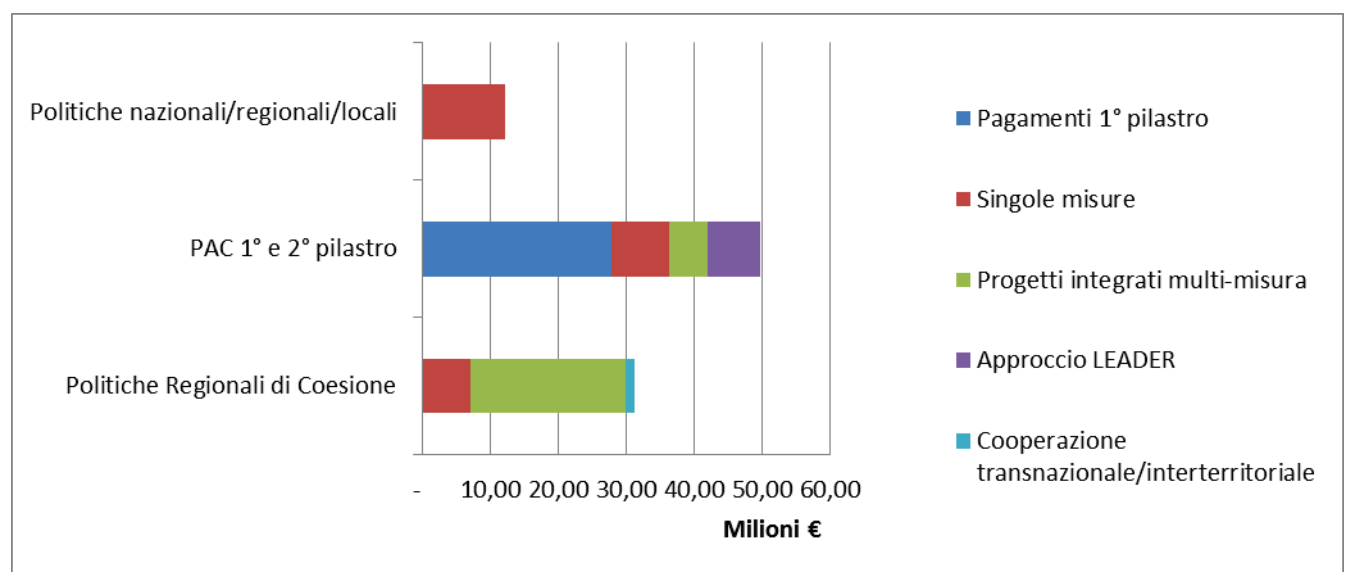


Fonte: Mantino e Forcina, 2017a

L'area appartiene ad una regione dell'obiettivo 1 (ritardo di sviluppo) e pertanto questo status ha fornito diverse opportunità di utilizzazione di programmi di investimento pubblico, sia in ambito comunitario sia nazionale e regionale (figura 2.4). Il ventaglio di fonti finanziarie va dai programmi operativi finanziati da FESR/FSE al PSR. L'area ha fatto ricorso non solo a finanziamenti singoli, ma anche a diverse forme di progettazione integrata nel corso degli anni (Patti territoriali, progetti integrati territoriali-PIT, Leader). Se prendiamo in considerazione il periodo 2005-2015, una stima delle politiche pubbliche che hanno interessato l'area (Mantino-Forcina, 2017a) quantifica in 93,3 milioni di € i finanziamenti totali che hanno interessato l'area. Ciò significa 9,3 milioni per anno e circa 220 € per abitante/anno.



Figura 2.4 – Politiche e programmi attuati nell’area Grecanica, 2005-2015 (milioni di €)

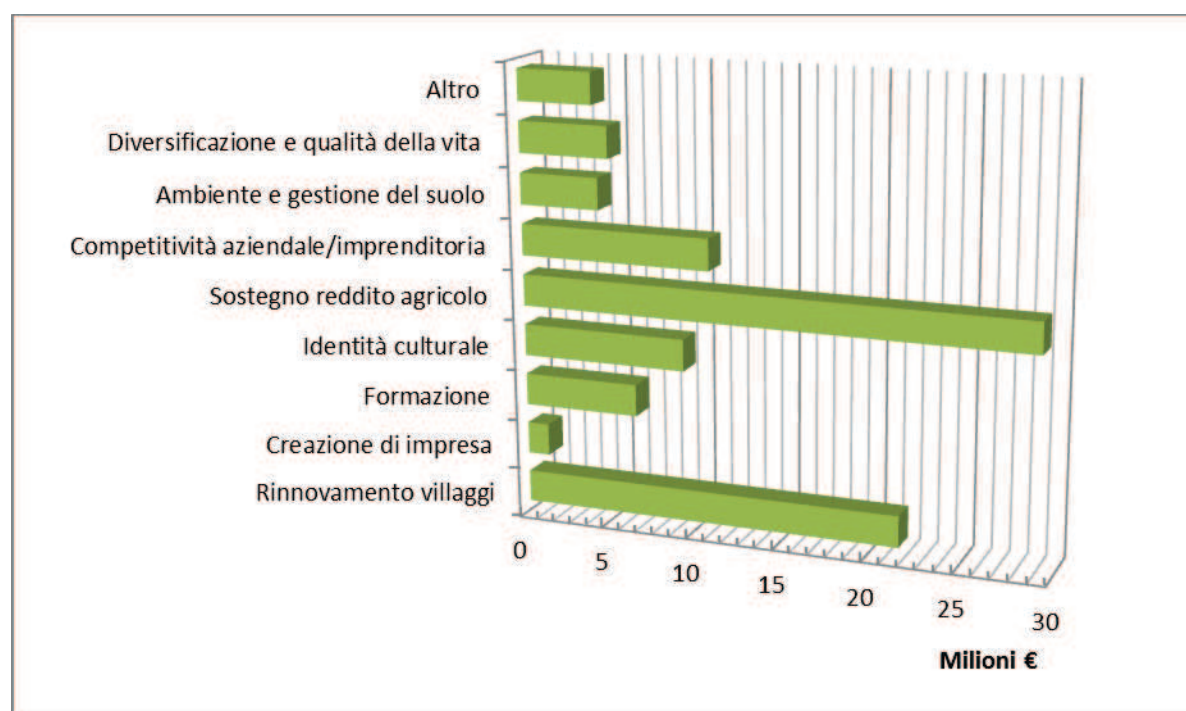


Fonte: Mantino e Forcina, 2017a

In realtà non tutte le risorse vengono impiegate per investimenti: circa il 30% dei fondi totali derivano dal primo pilastro della PAC, attraverso pagamenti diretti agli agricoltori. Complessivamente oltre il 50% dei fondi provengono dalla PAC, 1/3 dalle politiche di Coesione e una quota marginale (poco meno del 15%) da interventi regionali/locali. Se guardiamo alle modalità di impiego di questi fondi, notiamo che una quota rilevante transita attraverso forme diverse di progettazione integrata, sia nell’ambito dei programmi di Coesione, sia nello sviluppo rurale: complessivamente si tratta di circa il 39% del totale dei fondi, tra PIT (22,8 milioni €), Leader (7,8 milioni €) e progetti integrati di filiera (5,6 milioni €).

Guardando alle categorie di spese (figura 2.5), si conferma la forte domanda di sostegno al reddito nelle aziende agricole, voce che assorbe 30 milioni € nella decade 2005-2015, ma che è molto dubbio abbia contribuito al mantenimento dell’attività agricola, visti i tassi di riduzione della SAU, ancora consistenti nell’ultima decade. La seconda voce è il rinnovamento dei villaggi rurali, dentro la quale si collocano tutti i finanziamenti erogati per il restauro dei borghi e dei piccoli centri storici, soprattutto nei paesi dell’interno. Questo tipo di investimento sono stati sostenuti sia dai POR della Coesione, sia dal PSR. Si tratta di investimenti rilevanti (21 milioni €), che hanno contribuito a cambiare il volto di alcuni paesi, spesso usati in congiunzione con le risorse per la voce “identità culturale”, che ha alimentato molte iniziative di recupero della lingua e delle tradizioni grecaniche nell’area, fattori di mantenimento delle comunità dei comuni più interni.

Figura 2.5 – Politiche europee e nazionali per categoria di spesa nell'area Grecanica, 2005-2015 (milioni €)



Fonte: Mantino e Forcina, 2017a

Il ruolo delle politiche in quest'area, considerando non solo le politiche rurali, ma anche quelle nell'ambito della Coesione, è piuttosto controverso. Da un lato, strumento di consenso e di redistribuzione a favore di un'area a basso sviluppo. In questo senso, una valutazione condotta in loco tramite interviste semi-strutturate, fa emergere un giudizio piuttosto critico:

*“Le politiche che sono arrivate qui sono servite a dividere i fondi tra le clientele. Molte iniziative create proprio dalle politiche sono morte per l'assenza di un mercato per i prodotti e i servizi. Non abbiamo bisogno tanto di politiche, quanto di imprenditori e mercati”* (intervista all'ex presidente del Parco dell'Aspromonte).

Dall'altro lato, invece, emerge un giudizio differenziato per l'attività del Gruppo di azione locale, che viene considerato come uno dei pochissimi attori capaci di svincolarsi dalle logiche clientelari e spendere i fondi pubblici per creare beni pubblici locali. Il GAL Area Grecanica opera nella zona dal 1994, con uno staff tecnico dotato di una notevole esperienza nei progetti di sviluppo locale. In una situazione di forte conflittualità e competizione per le risorse tra gli amministratori locali, il GAL è l'unico soggetto che riesce a mediare ed enucleare strategie territoriali di maggiore respiro della visione strettamente localistica dei singoli comuni:

*“Il programma con il maggior impatto è stato senz'altro il Leader 1994-99. Ci sono state immediatamente grandi aspettative e fiducia nella gente di qui. Sono state finanziate iniziative molto innovative. Nel 2000-2006 invece il GAL Area grecanica ha perso di efficacia e credibilità per via dell'aggregazione*

*forzata dalla regione con un altro GAL confinante, quello della Locride. Nel 2007-2013 c'è stata una fase di ripresa, ma sono nate nuovi conflitti con i comuni..... Il Leader ha avuto un ruolo importante in quest'area, ma solo quando ha avuto una strategia e una visione di lungo periodo per l'area" (intervista con un esperto di sviluppo locale della zona).*

## **2.5. Conclusioni**

In questo capitolo è cercato di evidenziare come le priorità delle politiche rurali, raccontate in precedenza nel loro processo evolutivo, siano state trasposte nel territorio. Con tutti i limiti delineati nel capitolo precedente, le politiche rurali hanno indotto dei cambiamenti sul territorio. Tali cambiamenti possono essere stati di diversa natura: innovazioni tecnologiche, governance, processi inclusivi e innovazione sociale, ecc. Nelle aree rurali italiane vi sono diversi esempi di "laboratori" promossi e/o sostenuti dalle politiche rurali UE.

Ne abbiamo esaminati tre, molto diversi per specializzazione produttiva, grado di sviluppo del contesto locale, dinamicità degli attori e tipologie di politiche coinvolte. Due casi in Emilia-Romagna, ma in contesti profondamente diversi: uno nell'area tra le più sviluppate del paese, la Pianura Padana ricca e intensiva (filiera del pomodoro trasformato), l'altro in un'area depressa e a forte emigrazione, ma ricca di risorse naturalistiche (il Delta del Po); il terzo caso in un'area tipica del Mezzogiorno più arretrato (in termini di sviluppo), ma ricco di risorse culturali, tradizioni, identità linguistiche e bellezze naturali.

In queste aree le politiche hanno avuto un grado di successo, diverso fra area ed area, ma commisurato ai vincoli e alle barriere che esistono storicamente nelle singole aree. Un elemento comune di questo successo sta nella capacità/volontà degli attori locali di cooperare e aggregarsi per:

- cogliere le opportunità offerte dalle politiche rurali e non solo (anche da quelle di Coesione, ad esempio), combinando il più delle volte politiche diverse e piegandole alle necessità delle strategie messe in atto. In tutte queste storie di successo non vi è mai una sola politica che è stata decisiva, ma sempre un mix di politiche attivate nello stesso tempo o in tempi diversi;
- reagire ai cambiamenti indotti dalle stesse politiche, non sempre di natura positiva (la riduzione del sostegno nel caso della filiera del pomodoro, l'aggregazione top-down delle aree progetto nel caso della Calabria Greca);
- formare coalizioni vincenti a livello locale e individuare all'interno di queste la giusta leadership (l'OI nel caso del pomodoro, il GAL nel Delta Po e nella Calabria Greca);
- individuare quelle strategie di lungo periodo e ben focalizzate su risorse chiave del territorio per formare beni pubblici locali, anche a dispetto delle spinte particolaristiche provenienti sia dal privato sia dal pubblico (la rete di protezione contro l'aleatorietà del mercato dei prodotti, la conservazione degli elementi naturali, la ricerca, la coesione sociale, ecc.).

## **BIBLIOGRAFIA**

- Mantino F. (2011): developing a Territorial Approach for the CAP, Institute for European Environmental Policy, paper prepared for the Land Use Policy Group, London.
- Mantino F., Forcina B. (2014): La filiera del Pomodoro da industria nelle province di Parma e Piacenza. Rapporto di ricerca "I fattori di competitività territoriale e il ruolo delle istituzioni nei sistemi locali agricoli e agroalimentari italiani, INEA, Roma
- Mantino F., Forcina B. (2017a), Case Study Report Area Grecanica-Calabria (Italy). Draft Final Report, progetto di ricerca ESPON-PROFECY – Processes, Features and Cycles of Inner Peripheries in Europe, Rome.
- Mantino F., Forcina B. (2017b), Case Study "Processing Tomato Of Northern Italy" (Italy). Report, progetto di ricerca HORIZON 2020-PEGASUS – Public Ecosystem Goods and Services from land management-Unlocking the Synergies, Rome.

## Capitolo 3 - Ridurre le disparità territoriali: le politiche per le aree interne

### 3.1. Introduzione

Il tema delle aree interne riemerge periodicamente all'attenzione della pubblica opinione. Questa riemersione è legata essenzialmente a due tipologie di eventi che periodicamente accadono nel panorama delle vicende politiche e sociali del nostro paese. In primo luogo, eventi climatici estremi (alluvioni, frane, fenomeni erosivi del suolo, ecc.) che colpiscono larghe zone montane e collinari, creando effetti rovinosi quali crolli di abitazioni e abbandono forzoso di centri abitati, nonché la perdita di vite umane, anche a valle di queste zone. A seguito di tali eventi si scatena immancabilmente la sequela di recriminazioni sull'assenza di una adeguata politica ambientale e per la difesa idro-geologica e sul mancato rispetto delle più elementari norme di edilizia abitativa. In secondo luogo, la discussione sulle aree interne riprende un po' di vigore proprio in quei periodi in cui si affronta la programmazione delle politiche comunitarie. Poi, invece, passata la fase della discussione e entrando in quella di applicazione concreta dei programmi, le aree interne ritornano nel dimenticatoio. Questo è avvenuto purtroppo in ogni ciclo di riforma, da Agenda 2000 in poi. In queste fasi si è sempre mobilitata una piccola schiera di "sostenitori" delle aree interne, che dà voce in qualche modo alle esigenze e ai suoi fabbisogni, ma nei fatti ciò che riesce ad ottenere è ben al di sotto delle aspettative. Si tratta di una lobby piuttosto composita (associazioni, amministratori locali dei comuni montani, regioni montane, alcune organizzazioni di categoria, le organizzazioni ambientaliste, ecc.), che tuttavia appare divisa e incapace di condizionare in modo significativo i centri decisionali delle politiche. Le ragioni di questa scarsa incisività sono diverse e andrebbero analizzate a fondo. Più recentemente, proprio in occasione della riforma delle politiche comunitarie 2014-2020, si è riaccesa l'attenzione verso le aree interne ed i loro fabbisogni di politiche. Questa attenzione, diversamente dal passato, non è rimasta solo nei confini delle pur lodevoli intenzioni, ma, come vedremo, si è concretizzata in una previsione di risorse finanziarie ad hoc, a carico del Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR), ma con la partecipazione anche degli altri Fondi.

Il concetto di aree interne è in continua evoluzione: nel corso del tempo le aree interne italiane sono state definite in modo diverso, il che indica che non ci sia, nel tempo, una nozione univoca. Manlio Rossi-Doria (1982) ne conì una partendo dalle differenze interne all'agricoltura meridionale tra la fine degli anni '60 e l'inizio del decennio successivo. Egli, guardando in particolare al Mezzogiorno, identificava l'osso dell'agricoltura con tre tipologie: la montagna appenninica, le zone di agricoltura estensiva e le colline a coltura promiscua povera (Rossi-Doria, 1982). Insieme, queste tre zone occupavano oltre il 70% del territorio e al 1971 interessavano poco meno del 50% della popolazione meridionale. Caratterizzate da una massiccia emigrazione nei trent'anni successivi al secondo conflitto

mondiale, queste aree hanno progressivamente perso peso nella formazione del reddito, passando dal 33% del reddito meridionale nel 1951 a meno del 20% nel 1974. Tuttavia, la presenza di zone interne a risorse povere non era esclusiva del Mezzogiorno. Rossi-Doria ne riconosce l'esistenza anche nell'arco alpino e in una notevole parte della collina pre-alpina, così come nelle aree montane e appenniniche e sub-appenniniche del Centro-Nord. La grande differenza con il Mezzogiorno, però, stava nella vicinanza alla pianura industrializzata, che attenuava, sia pure in parte, i fenomeni di migrazione permanente.

Una volta conosciuta, la definizione di area interna entra nell'accezione comune come sinonimo di povertà dovuta a isolamento e scarso sviluppo. Tuttavia, contrariamente a quanto Rossi-Doria aveva cercato di fare, nel tempo la definizione diviene più vaga sotto il profilo del tipo di territori e tende ad identificarsi con la montagna e le zone svantaggiate. L'identificazione con la montagna, tuttavia, comportava una sovrapposizione con la montagna amministrativa definita dalla legge istitutiva delle Comunità Montane, legge che ha allargato oltremisura il concetto di montagna fino a comprendere territori che non avevano affatto caratteristiche di marginalità economica. Anche l'identificazione con le zone svantaggiate ha generato un problema analogo: introdotte dalla Direttiva CEE n. 264/72, che costituisce tuttora un riferimento per alcune misure del secondo pilastro della PAC, le zone svantaggiate rappresentano un insieme piuttosto ampio e variegato di aree, in taluni casi non del tutto marginali, di cui si richiede a gran voce da qualche tempo una revisione, che riconduca il concetto di svantaggio naturale alle sue reali proporzioni.

In realtà l'identificazione tout court delle aree interne con la montagna o le zone svantaggiate ha ormai fatto il suo tempo, anche perché queste zone sono state interessate da processi di industrializzazione. Inoltre, molte aree montane sono state interessate da processi di sviluppo turistico di massa, con la creazione di alcuni poli di eccellenza (Val d'Aosta, Trentino, Alto Adige, Veneto) e nel contempo da una crescita urbanistica abnorme e da notevoli alterazioni del paesaggio e degli equilibri sociali e culturali preesistenti. In conclusione, dunque, vi è stata una notevole ri-articolazione interna delle zone dell'osso e una maggiore differenziazione rispetto ai caratteri che erano stati descritti da Rossi-Doria. Questo dato emerge chiaramente dalle ricerche degli anni '90 e del primo decennio degli anni 2000 (Fuà, 1991; Saraceno, 1991 e 1993, Censis, 2003)<sup>10</sup>.

Il tema delle politiche per le aree interne ha un'antica e gloriosa tradizione nel dibattito scientifico e politico. In parte, la storia di queste politiche si incrocia con quella delle politiche per la montagna, che è basata oggettivamente su di un corpus legislativo piuttosto consistente, che prende il suo avvio nell'immediato dopoguerra. In parte, soprattutto nell'evoluzione più recente, queste politiche si sovrappongono all'esperienza della progettazione integrata dello sviluppo locale, a partire dai patti territoriali e proseguendo poi con varie forme basate sul coinvolgimento di attori locali pubblici e privati (Progetti Integrati

---

<sup>10</sup> Si vedano in particolare i risultati, contenuti nella pubblicazione a cura di G. Fuà (1991), del sotto-progetto CNR n. 4 dedicato alla "Diffusione territoriale dello sviluppo" e coordinato dallo stesso Fuà.

Territoriali, Leader, INTERREG, LIFE, ecc.). Le opportunità che questa progettazione ha creato sono state colte anche in aree interne, come dimostrano alcuni lavori di valutazione ex-post.

### *3.2. Le politiche per le aree interne nella storia dell'intervento pubblico in Italia*

La montagna e le aree interne sono state oggetto in passato di una ricca riflessione, in particolare sotto due profili. In primo luogo, queste aree vengono rappresentate fondamentalmente ai margini dei processi di sviluppo territoriale, processi che sono apparsi viepiù concentrati intorno ai grandi agglomerati urbano-industriali. In realtà, pur riconoscendo questi processi di marginalizzazione, queste aree rappresentano anche rilevanti bacini di risorse inutilizzate (secondo l'accezione di Hirschman), che potrebbero essere sollecitate a divenire opportunità di sviluppo sostenibile. Il secondo profilo della riflessione su montagna e aree interne è quello delle politiche necessarie per sollecitare processi di sviluppo decentrato in questi territori. Operazione non semplice, soprattutto se guardiamo agli esiti non del tutto positivi delle politiche che a vario titolo sono state disegnate e realizzate nelle diverse fasi in Italia. Le politiche per la montagna e le aree interne in Italia hanno una lunga storia, che è basata oggettivamente su di un corpus legislativo piuttosto consistente e annovera, a nostro avviso, approcci e strumenti quanto mai differenziati, che a loro volta rispondono a visioni del ruolo di queste aree che sono via via mutate nel corso del tempo.

Questa storia si potrebbe grossomodo riassumere in quattro fasi distinte (Mantino, 2013), che in questa sede, per ragioni di brevità, sintetizziamo nel modo seguente:

- a) la prima fase è quella di una politica nazionale per la montagna (tra gli anni '60 e gli anni '90), che ha avuto alla base una definizione di zone montane e la messa a punto di una serie di strumenti di policy. Come si è detto in precedenza, la produzione legislativa sulla montagna è piuttosto ampia, tanto che in uno studio realizzato da NORDREGIO (2004) per conto della Commissione europea sulle aree montane in Europa, l'Italia è annoverata tra i paesi europei, in un ristretto e avanzato gruppo (che include anche Francia e Svizzera), che adotta una politica di sviluppo multi-settoriale per la montagna. Ora, pur essendo indiscutibile lo sforzo legislativo in direzione della costruzione in Italia di un quadro normativo per le aree montane, appare evidente il fatto che, tutto sommato, pur con alterne vicende, la politica nazionale per la montagna ha registrato risultati alquanto limitati, sia sulla promozione di processi socio-economici, sia su un'evoluzione positiva della governance locale;
- b) la seconda fase è quella della politica per le aree interne nel quadro del più ampio intervento straordinario per il Mezzogiorno. Questa esperienza ha avuto luogo in particolare tra la fine degli anni '70 e la prima metà degli anni '80 nel quadro del Programma quinquennale per il Mezzogiorno 1976-1980 a seguito del Progetto Speciale n. 33 per il Mezzogiorno Interno, articolato in progetti integrati. È in questo ambito che viene

predisposto, più tardi, il programma di ricostruzione delle aree terremotate del 1980, che incluse l'Irpinia in Campania e la parte nord-occidentale della Basilicata, con risultati rilevanti in termini di processi di industrializzazione di una parte del Mezzogiorno interno (in particolare l'Irpinia in Campania e l'area nord-occidentale della Basilicata)<sup>11</sup>, grazie anche ad un'intensa concentrazione di investimenti pubblici in aree limitate;

- c) la terza fase è riconducibile alla politica per le aree protette nel quadro della politica ambientale, realizzata sia con fondi nazionali sia con fondi strutturali europei. Uno degli esempi più rilevanti è rappresentato dai programmi di valorizzazione delle aree parco, promossi dal Ministero dell'Ambiente con il concorso delle Regioni tra la seconda metà degli anni '90 e la prima metà degli anni 2000. Vi è una forte identificazione tra aree protette e aree interne, per questa politica, così come vi è un'identificazione tra località e sviluppo sostenibile. Tuttavia questa esperienza, nonostante fosse sostenuta da una forte spinta politica in quel periodo anche grazie al supporto di importanti associazioni ambientaliste, ha prodotto risultati alquanto limitati sui processi di crescita di tali aree, avendo alla base dei meccanismi di governance multilivello particolarmente complessi e con rilevanti vizi di funzionamento;
- d) l'ultima fase, e anche la più recente, è quella che si è realizzata nelle ultime due decadi sotto la forma della progettazione integrata dello sviluppo locale, a partire dai patti territoriali e proseguendo poi con varie forme basate sul coinvolgimento di attori locali pubblici e privati. Tra queste forme, quelle dei progetti di sviluppo locale promossi da programmi comunitari (PIT e Leader) hanno avuto una notevole diffusione nelle aree montane e interne, generando anche interessanti processi di sperimentazione e di innovazione (Regione Emilia-Romagna-NUVAL, 2009), tanto da emergere come significative anomalie nel quadro delle politiche più tradizionali (Mantino, 2009). Pur con risultati molto variabili da regione a regione e anche dentro le singole regioni, queste forme di progettazione hanno comunque generato effetti di capacità progettuale e di cooperazione ancora molto sottovalutati dalla policy community e dal mondo della ricerca nazionale.

L'evoluzione che abbiamo cercato di tracciare fin qui fa emergere tutti i limiti connessi alla politica per le aree interne. In buona sostanza, se guardiamo agli ultimi quarant'anni, a partire dalla legge sulla montagna del 1971, rileviamo che l'azione pubblica è stata caratterizzata da fasi alterne. Innanzitutto, l'azione pubblica manca di continuità: con l'esaurirsi dell'esperienza delle Comunità Montane in gran parte delle Regioni e dopo la fine del Progetto Speciale per le Aree Interne del Mezzogiorno e dei programmi di valorizzazione delle aree parco, è venuta di fatto a mancare un'attenzione specifica sulle aree interne. In secondo luogo, possiamo dire che solo le politiche attivate dopo il terremoto dell'Irpinia hanno avuto un sostegno finanziario adeguato alla necessità dei compiti di sostegno allo sviluppo, sebbene proprio quello sforzo finanziario ingente non possa essere esente da

---

<sup>11</sup> Cafiero (2017) ne ha raccontato la genesi e Cuoco (2011) ne ha esaminato in dettaglio gli esiti critici.



critiche per aver generato, grazie al malfunzionamento delle istituzioni coinvolte, una serie di inefficienze e sprechi rilevanti. In terzo luogo, anche le politiche dirette alla montagna e alle aree interne presentano, in qualsiasi delle fasi prima descritte, diffusi problemi di funzionamento derivanti da forme di governance inadeguate: a) competenze distribuite in modo altalenante tra livello nazionale, regionale e locale; b) scollegamento tra politiche ordinarie e politiche aggiuntive comunitarie; c) meccanismi e procedure di governance eccessivamente complessi, che hanno rallentato o addirittura impedito l'avvio delle politiche programmate. Infine, occorre rilevare che, specie nell'ultimo decennio, le tradizionali forme di progettazione integrata e di programmazione negoziata sono state notevolmente ridimensionate nei programmi comunitari e nazionali, almeno per ciò che riguarda i territori extra-urbani. Anche il sostegno che, fino alla prima metà degli anni 2000, era stato assicurato ai partenariati locali per azioni di investimento e assistenza tecnica è stato gradualmente abbandonato a favore di più tradizionali forme di sostegno diretto delle imprese, senza soggetti intermedi locali capaci di fare un'azione di filtro e di coordinamento. L'efficienza della spesa ha finito per prevalere sull'efficacia, con un indubbio passo indietro rispetto agli investimenti in capacity building locale che erano stati fatti fino ad allora.

### ***3.3. Progettazione integrata locale e aree interne***

La progettazione locale degli interventi di promozione dello sviluppo costituisce, per l'esperienza italiana, un'acquisizione abbastanza recente. La tradizione dell'intervento pubblico in Italia è basata essenzialmente su politiche:

- settoriali e/o "monotematiche";
- rivolte a territori piuttosto vasti (Mezzogiorno o specifiche regioni o aree depresse);
- programmate e gestite direttamente dall'amministrazione pubblica come soggetto erogatore di aiuti finanziari su domanda degli operatori economici pubblici e (soprattutto) privati.

I limiti di questo approccio, che potremmo chiamare "tradizionale", sono stati segnalati a più riprese soprattutto dalla letteratura che si è sviluppata, a partire dal finire degli anni Settanta, con il filone sullo sviluppo locale e della progettazione integrata dello sviluppo (Garofoli, 1991, Trigilia, 2001; Cersosimo e Wolleb, 2006). Porre l'enfasi sulla progettazione integrata equivale a cercare di risolvere positivamente alcuni nodi di fondo delle politiche di sviluppo: migliorare la loro efficienza e la loro efficacia sul territorio, da un lato, e cercare di introdurre innovazione istituzionale e sociale dall'altro. L'innovazione istituzionale e la coesione sociale sono il terreno elettivo delle politiche di sviluppo territoriale concepite fin dalla fine degli anni '80 in Italia. Un altro filone d'indagine, più specifico, è ovviamente quello dello sviluppo rurale e in particolare di quello rivolto all'analisi dei partenariati, dei processi di governance locale e della progettazione integrata in aree rurali. Le politiche che sono state messe in piedi, sia sul fronte dello sviluppo locale che su quello rurale, hanno dato luogo a numerose esperienze, i cui ingredienti fondamentali giova qui richiamare in modo sintetico:

l'aggregazione di soggetti pubblici e privati in partenariati (formali e informali); l'integrazione degli strumenti e l'approccio multisettoriale alla progettazione; la gestione autonoma e decentrata degli strumenti di intervento e dei beneficiari dei finanziamenti pubblici; la partecipazione a reti di cooperazione più ampia, che vanno anche al di là dell'ambito locale in cui operano i partenariati, ecc. Questi ingredienti sono amalgamati da un insieme di regole di funzionamento stabilite a monte (a livello europeo e nazionale, ma anche in parte regionale). Queste regole prevedono, tra le altre cose, una pratica concertativa e di inclusione degli attori, la cui intensità ed efficacia però dipendono esclusivamente dagli attori locali e dalla leadership del partenariato. Quali effetti hanno indotto queste politiche sui processi di innovazione sociale e istituzionale?

- a) Innanzitutto, hanno introdotto strumenti di partecipazione, ampliando la platea di attori locali (amministratori pubblici e degli enti locali, imprese private, organizzazioni di categoria, associazioni, singoli professionisti ed esperti) che concorre alla definizione e alla gestione delle strategie. Inoltre, hanno favorito il confronto tra gli attori, le mediazioni degli interessi e dei conflitti, le scelte consensuali sulle iniziative da sostenere (Cersosimo e Wolleb, 2006);
- b) hanno creato/rafforzato le reti di relazioni in ambito locale e anche extra-locale, producendo quel capitale relazionale che ha un ruolo cruciale nei processi di sviluppo locale (Trigilia, 2001). Inoltre hanno migliorato il contesto relazionale basato sulla reciprocità e sulla fiducia, altre componenti significative del capitale sociale (Mutti, 1998), in alcuni casi migliorando anche le relazioni fra istituzioni e organizzazioni di categoria e della società civile;
- c) hanno operato sulle aspettative degli attori locali, riducendo l'incertezza sulle prospettive di investimento e creando un clima di fiducia favorevole agli investimenti (Magnatti et al, 2005);
- d) hanno attivato percorsi di apprendimento sia di tipo individuale sia collettivo, in particolare nel campo dello sviluppo economico, della capacità di progettazione e gestione dei fondi comunitari, dell'animazione territoriale, ecc. Sul fronte dell'apprendimento individuale, in particolare, hanno creato le condizioni per la formazione di leadership, di agenzie di sviluppo locale e più in generale di una classe dirigente locale (Cersosimo e Wolleb, 2006; Garofoli, 1991, 2001 e 2002; Magnatti et al, 2005);
- e) hanno accresciuto la qualità della progettazione locale, rendendola coerente con i punti critici/risorse sottoutilizzate dei territori, migliorando così l'efficacia degli investimenti pubblici. Ciò è avvenuto in tre modi: i) attraverso il principio dell'integrazione, che stimola le complementarità e le sinergie tra i diversi tipi di investimenti (ad esempio tra le infrastrutture e gli investimenti nelle imprese oppure tra gli investimenti turistici e quelli sui prodotti tipici locali, ecc., Magnatti et al, 2005); ii) attraverso la complementarità tra diverse politiche che il partenariato intercetta, mettendo insieme risorse finanziarie

provenienti da diverse fonti (comunitaria, nazionale, regionale o anche locale); ii) attraverso la concentrazione delle risorse sui nodi strategici dello sviluppo locale.

Capacità di apprendimento sul design e sull'attuazione delle strategie locali sono temi chiave su cui le politiche non hanno investito in modo apprezzabile e continuativo. Vi sono state iniziative di potenziamento della capacity building locale, sia in campo urbano sia in campo rurale<sup>12</sup>, ma non hanno avuto quell'impatto diffuso che sarebbe stato necessario.

Di conseguenza, gli effetti sui processi di innovazione sociale e istituzionale, prima richiamati, si sono manifestati a macchia di leopardo e non in modo diffuso. Questa immagine è emersa di frequente nei bilanci sulle esperienze di progettazione locale in Italia. Lo ha fatto, ad esempio, il FORMEZ in diverse occasioni, evidenziando quei luoghi dove le politiche hanno funzionato più che altrove, anche nel Mezzogiorno (FORMEZ, 2001b e 2003). Lo hanno fatto anche altri studi, più di valutazione, sull'esperienza dei Patti territoriali, dei PIT e dei piani di sviluppo locale dei GAL. Si pensi, ad esempio, ai casi del Sangro-Aventino (Abruzzo), del Calatino (Sicilia), o della Calabria Greca e Delta Po, già evidenziati prima.

Sull'interpretazione degli effetti reali vi è un acceso dibattito tra detrattori e sostenitori delle politiche di sviluppo locale. Tra i detrattori di queste politiche vi sono quelli che ne sottolineano aspramente l'inefficienza e la sostanziale inefficacia: l'argomentazione principale è quella che, nei casi migliori, ottengono gli stessi risultati delle tradizionali politiche di incentivazione delle imprese, ma con tempi molto più lunghi e con costi di gestione e di coordinamento più elevati (Rossi, 2002). In realtà, anche gli studiosi più favorevoli a queste politiche ne mettono in evidenza alcuni punti deboli proprio sul fronte degli effetti di innovazione sociale e istituzionale (Cavazzani e Moseley, 2001; van der Ploeg, 2003; Shucksmith, 2000; Buller, 2000; Cersosimo e Wolleb, 2006): scarsa capacità di generare processi inclusivi, dominanza di élite politico-amministrative locali, forte conflittualità con gli enti locali, scarsa concentrazione su idee forti, debole integrazione degli investimenti, formazione di coalizioni al solo scopo di intercettare fondi pubblici, ecc.

Queste forme di progettazione locale hanno specifiche difficoltà attuative, ignote agli interventi di tipo tradizionale. In primo luogo, cambia totalmente la logica di definizione delle aree progetto. Mentre con la tradizionale politica la definizione era di tipo istituzionale e generalmente copriva territori molto ampi (le comunità montane, le aree depresse dell'intervento straordinario), con la progettazione integrata le aree sono ritagliate sulla base di aggregazioni spontanee, scelte dalle stesse coalizioni e generalmente dimensionate su scale medio-piccole per concentrare le policy su bisogni e target più precisi.

---

<sup>12</sup> Si pensi, ad esempio, alle attività di sostegno della capacità amministrativa delle regioni e dei partenariati locali coordinati dal FORMEZ nel quadro del programma nazionale di assistenza tecnica 2000-2006, attraverso una specifica task-force «Progetti Integrati territoriali». Oppure, in ambito rurale, alle iniziative di animazione territoriale e nazionale, portate avanti dalla Rete nazionale LEADER nello stesso periodo a favore dei Gruppi di Azione Locale e delle amministrazioni regionali. In alcuni casi queste due network hanno collaborato per realizzare iniziative congiunte di rafforzamento della capacity building locale (FORMEZ, 2001a).

Infine, cambia anche il focus degli interventi. Si passa da una concentrazione su bisogni infrastrutturali di grande portata e/o sulla politica di sovvenzioni alle imprese ad una combinazione di interventi su servizi, infrastrutture di piccola dimensione e creazione di occupazione in settori a maggior vocazione per queste aree (agro-alimentare, turismo, artigianato, beni culturali). In realtà, la distinzione non sempre appare così netta, anche perché la prima generazione dei patti territoriali aveva un focus molto simile alla prima tipologia di politiche. La seconda tipologia è invece più tipica dei progetti tipo Leader (Mantino, 2009) o INTERREG (De Fano, 2002), o anche ad alcuni PIT.

Occorre tener conto, più in generale, che nelle aree interne, soprattutto nel decennio più recente, è venuta a contrarsi una politica ordinaria rivolta al mantenimento di beni e servizi pubblici di primaria importanza per la vita dei cittadini, come scuola, sanità e infrastrutture di supporto. Si aggiunga poi che la crisi finanziaria ha, negli ultimi cinque anni, nettamente peggiorato la fornitura di questi beni e servizi da parte degli enti locali. Quindi le iniziative di sviluppo locale, promosse dalle diverse forme di progettazione integrata hanno trovato, proprio nelle aree interne, un terreno quanto mai difficile per produrre effetti duraturi e visibili nel tempo, oppure sono state addirittura «spiazzate», per così dire, dalle politiche nazionali e regionali di tipo settoriale (sanità, scuola, trasporti locali, infrastrutture viarie, ecc.).

### ***3.4. La strategia nazionale per le aree interne (SNAI)***

Nella politica comunitaria questa nuova articolazione territoriale è limitata alla distinzione urbano-rurale, a qualche attenzione per le aree costiere, a una marginale considerazione delle aree montane (intese come zone di cooperazione interregionale/transnazionale nelle diverse edizioni dei programmi INTERREG o come zone svantaggiate della politica di sviluppo rurale o ancora come zone rurali a bassa densità di popolazione dei progetti Leader, ecc.) e delle isole. La ragione di fondo di questa impostazione è che, nell'ottica della sussidiarietà, una politica territoriale che vada ad incidere anche sulle differenze sub-regionali è lasciata alle decisioni autonome degli Stati Membri.

La recente riforma dei Fondi di Sviluppo e Investimenti Europei (SIE) e le nuove prospettive finanziarie 2014-20 hanno fornito una dotazione di 500 milioni di € per le aree rurali interne in Italia, a carico del FESR (Fondo Europeo di Sviluppo regionale). Contemporaneamente si è sviluppata nel Paese una nuova attenzione alla perdita demografica di interi territori e piccoli Comuni, fortemente colpiti da fenomeni di erosione e dissesto idro-geologico, aggravati ulteriormente negli ultimi decenni dai cambiamenti climatici. Da qui, da questo nuovo quadro politico e finanziario, si avvia in Italia la Strategia nazionale per Aree Interne (SNAI).

La definizione di area interna nella SNAI poggia essenzialmente sul basso grado di accessibilità ai servizi di base – sanità, istruzione, mobilità, cui si deve aggiungere la connettività virtuale (accesso ad internet) – per la popolazione residente. La scarsa accessibilità ai servizi di base, che identificano il diritto di cittadinanza, riduce grandemente

il benessere della popolazione locale residente e limita il campo di scelta e di opportunità degli individui – anche dei nuovi potenziali residenti. La metodologia con cui le aree sono state identificate è contenuta nei documenti del Dipartimento Politiche Coesione, ai quali si rimanda (DPS, 2012)<sup>13</sup>. Nelle aree identificate come periferiche e ultra-periferiche rispetto all'accesso ai servizi di base vengono selezionate le strategie locali, sulla base di un processo di selezione guidato a livello centrale dal Comitato Nazionale Aree Interne (CTAI) e concertato con le regioni interessate. Dal momento della selezione parte un lungo processo di definizione delle strategie locali, in una logica di co-progettazione tra centro e territorio: la redazione della strategia di area è supportata in ogni area-progetto da un team dedicato, messo a disposizione dal Comitato Tecnico Aree Interne e dalla Regione. Alcune aree hanno potuto giovare anche di un'assistenza tecnica prevista a sostegno del sindaco capofila. La co-progettazione indica la necessità di uno sguardo diverso alla sollecitazione della partecipazione dal basso: la conoscenza locale, anche quella non codificata, dei problemi e delle potenzialità delle singole aree è sempre confrontata con la conoscenza di amministratori e esperti "esterni" all'area. Ciò perché i due livelli di conoscenza possono essere complementari nella costruzione della strategia.

La strategia di intervento nelle aree interne si concentra sia su temi specifici di sviluppo locale, sia sull'accesso ai servizi essenziali. Rispetto alle politiche di sviluppo precedenti, si passa ad una combinazione di interventi su servizi, infrastrutture di piccola dimensione e creazione di occupazione in settori a maggior vocazione per queste aree, quali:

- 1) la tutela del territorio e delle comunità locali;
- 2) la valorizzazione delle risorse naturali, culturali e del turismo sostenibile;
- 3) i sistemi agro-alimentari;
- 4) il risparmio energetico e le filiere locali di energia rinnovabile;
- 5) il saper fare e l'artigianato.

Tutti questi interventi sono a carico dei programmi regionali co-finanziati dai Fondi europei.

Gli interventi sui servizi essenziali sono quelli riconducibili alle politiche settoriali ordinarie (definite a più livelli di responsabilità, nazionali e regionali), finanziate primariamente con risorse ordinarie addizionali (cfr. Legge di stabilità 2014, art. 1, commi 13-17), per l'adeguamento dell'offerta dei servizi essenziali di istruzione, salute e mobilità realizzati

---

<sup>13</sup> La metodologia utilizzata per l'individuazione delle aree interne del Paese e il disegno della mappa si articola in due fasi principali:

- 1) Individuazione dei Poli di attrazione – definiti "Centri d'offerta dei servizi", secondo un criterio di capacità di offerta di alcuni servizi essenziali: sono Poli quei comuni – o quelle aggregazioni di Comuni – capaci di offrire:
  - Per l'istruzione superiore, l'offerta completa di scuole secondarie superiori;
  - Per i servizi sanitari, le strutture sanitarie sedi di DEA di I livello;
  - Per i servizi di trasporto ferroviario, le stazioni ferroviarie di tipo almeno silver, corrispondenti ad impianti medio-piccoli.
- 2) Classificazione dei restanti comuni in 4 fasce: aree peri-urbane; aree intermedie; aree periferiche e aree ultra periferiche, in base alle distanze dai poli misurate in tempi di percorrenza.

sugli stessi territori interessati dai “Progetti di sviluppo locale”. Questi interventi rispondono alla questione del diritto di cittadinanza se una quota importante della popolazione ha difficoltà ad accedere a scuole in cui i livelli di apprendimento e la qualità degli insegnanti sia equivalente a quella garantita nei maggiori centri urbani, a presidi sanitari capaci di garantire i servizi sanitari essenziali (pronto-soccorso, emergenze, punti parto, trasfusioni) e a sistemi di mobilità interna ed esterna adeguati.

Il processo di definizione della strategia è piuttosto lungo e laborioso ed articolato in quattro fasi (figura 3.1). Si avvia con la definizione dell’idea-guida da parte degli attori locali, sostenuti in un processo di confronto pubblico con il Comitato nazionale Aree Interne, a livello locale con tutti gli attori della comunità locale. Questo processo di confronto si realizza attraverso uno o più focus group e attività di scouting in collaborazione con un gruppo di progettisti ed esperti nazionali, in modo tale da garantire un rapporto costante tra dimensione locale e sguardo nazionale. Vi sono in genere diversi tipi di focus group. Il focus group iniziale tipo dura almeno tre ore, coinvolge tutti i principali settori della filiera cognitiva locale ed è organizzato in quattro sessioni consecutive (scuola, sanità, mobilità e sviluppo economico), ciascuna delle quali vede la partecipazione di almeno tre stakeholders locali e un esperto del Ministero competente. La partecipazione dei Ministeri e degli esperti di settore è cruciale per garantire un approccio non localistico ai problemi dell’area e per disegnare gli interventi necessari alla scala superiore a quella locale. Naturalmente questo processo vede la partecipazione delle amministrazioni regionali in tutte le fasi.

Vengono altresì realizzati, in numero variabile da area ad area (in funzione delle necessità di approfondimento) dei focus group più tematici: ad es. nelle aree dove la struttura delle conoscenze è più debole o le filiere produttive sono più piccole e frammentate, si richiede una azione specifica di scouting delle risorse e degli attori esistenti. Focus aggiuntivi sono effettuati anche laddove dal focus generale non sono emerse strategie e attori innovativi, quindi si procede a ulteriori scouting in loco e si intervistano nuovi soggetti, che paiono portatori di istanze di rottura di vecchie equilibri sociali e politici.

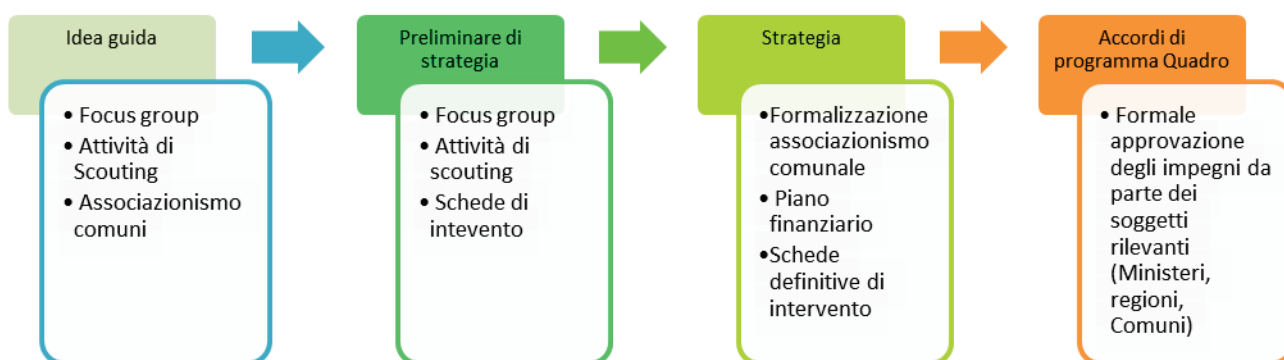
Nell’idea guida uno dei pre-requisiti da acquisire è la formale volontà dei comuni di associarsi per la gestione delle principali funzioni comunali, nel caso non vi siano già formali associazioni tra essi. Dall’idea guida, formalizzata in un documento di poche pagine, si passa al preliminare di strategia, che contiene una descrizione più dettagliata di obiettivi, azioni e risultati attesi per scuola, sanità e mobilità locale, da un lato, e sviluppo locale dall’altro. Un sistema di indicatori di risultato è affiancato alle azioni proposte. Anche in questa fase la co-progettazione con il Comitato è costantemente alimentata da ulteriori focus group locali e attività di scouting. I nodi centrali in questa fase sono sostanzialmente due: a) fare in modo che emergano dallo scouting i soggetti innovatori, portatori di iniziative che riescano veramente ad attivare processi nuovi e di interesse collettivo, e non prevalgano invece i percettori di finanziamenti pubblici; b) progettare iniziative che abbiano una elevata sinergia

tra loro e riescano a produrre integrazione e coordinamento tra gli attori locali coinvolti e tra questi e le amministrazioni regionali e nazionali.

L'impostazione seguita nella SNAI, fortemente basata sui principi della co-progettazione, della verifica dell'integrazione delle azioni proposte, dell'emergenza di istanze innovatrici, dovrebbe servire a limitare i difetti di molte delle esperienze di progettazione integrata dal basso del passato recente (patti, PIT, ecc.), che in realtà si rivelavano sommatorie di progetti raccolti dal basso secondo una logica puramente spartitoria tra comuni e altri soggetti locali.

Dal momento in cui il preliminare di strategia viene approvato dal Comitato nazionale per le Aree Interne si procede alla preparazione della strategia vera e propria, completa del piano finanziario e delle schede di dettaglio dei singoli interventi. Nel piano finanziario vengono specificati gli apporti del Fondo nazionale, delle risorse regionali, dei Fondi comunitari e di eventuali altre fonti (comunali, ecc.). In questa fase deve essere anche formalizzato l'impegno alla costituzione delle associazioni comunali, qualora necessario. L'Accordo di programma Quadro finalizza gli impegni di tutti i soggetti che partecipano alla strategia.

**Figura 3.1 – Le fasi della costruzione della strategia locale nelle aree interne**



Fonte: nostra elaborazione

La costruzione delle strategie locali è un processo che prende tempo, un tempo più o meno lungo. Le variabili che lo influenzano sono:

- a) la capacità progettuale pre-esistente nell'area. Sotto questo profilo l'esistenza di un GAL o, meno spesso, di altra esperienza di progettazione pregressa (patti, PIT., ecc.) gioca un ruolo decisivo;
- b) l'esistenza o meno di conflitti tra i sindaci, oppure tra sindaci e altri stakeholders locali, dovuti a divergenze sulle priorità, sulla riorganizzazione dei servizi locali, su cosa è innovativo o meno, sull'allocazione delle risorse tra le priorità, ecc. Spesso ciò che difetta è la volontà dei comuni e in particolar modo dei sindaci di superare una visione particolaristica dei bisogni locali e di trovare soluzioni comuni su scuola, servizi sanitari e trasporti locali. Tutti campi dove tradizionalmente ciascun sindaco mette in primo piano

le necessità di interventi sul territorio di competenza. Tutto ciò non fa che complicare la fase di design e ritardare l'andamento del processo;

- c) la qualità dell'assistenza tecnica locale, di cui la compagine dei comuni interessati si deve dotare. In alcuni casi l'assistenza tecnica locale tende a riproporre modelli di progettazione caratterizzati da sommatorie di misure e di azioni senza un reale collegamento tra loro, oppure tende a far prevalere interessi consolidati, senza dare spazio a istanze innovative. Anche per queste ragioni il processo si rallenta perché non supera la verifica delle amministrazioni nazionali e degli esperti nazionali di settore;
- d) infine, ma non ultimo in ordine di importanza, emerge una scarsa collaborazione attiva da parte delle amministrazioni regionali che dovrebbero sostenere la SNAI con i programmi comunitari e che invece perseguono puri obiettivi di spesa, senza la dovuta attenzione ad allocare risorse adeguate alla SNAI.

A giugno 2016 le aree progetto selezionate erano 65 nelle diverse Regioni del Paese, e nella Provincia dei Trento (Figura 3.2): 981 comuni con una superficie complessiva di 47.531 km<sup>2</sup> (16% del territorio nazionale) e una popolazione residente al censimento 2011 di 1 milione e 896 mila abitanti, ovvero il 3,2% della popolazione nazionale. Dei 981 comuni più della metà (563) sono periferici e ultra-periferici. Ogni area ha in media 15 comuni con una popolazione media complessiva di poco più di 29.000 abitanti. In tali aree la perdita di popolazione registrata nel periodo 2001 - 2011 è del 4,6% (ben superiore a quella di tutte le aree interne nazionali), che ha alzato la quota di anziani (oltre 65 anni) a un livello pari ad un quarto della popolazione complessiva. Sono stati selezionati pertanto proprio quei territori con più elevato spopolamento e con più seri problemi strutturali di accessibilità.





### 3.5. L'uso delle politiche agricole e rurali nelle aree interne italiane

Prima di esaminare il contributo delle politiche rurali alla strategia nazionale per le aree interne conviene esaminare quale ruolo e in che modo la PAC nel suo complesso e lo sviluppo rurale in particolare hanno contribuito sinora alle dinamiche delle aree interne.

Per fare questo esaminiamo la spesa PAC complessiva nel periodo 2007-2013 e la sua articolazione a livello territoriale. Ciò è possibile in quanto disponiamo della spesa per comune per le principali categorie di intervento, in entrambi i pilastri della PAC. Nell'intero periodo la spesa PAC, pari a quasi 9,5 miliardi € (tabella 3.1), si è distribuita in modo diseguale sul territorio, interessando per quasi la metà l'agricoltura "centrale" adiacente ai poli urbani e alle aree di cintura e per l'altra metà le aree intermedie e quelle periferiche e ultra-periferiche. Del totale della PAC, oltre la metà è spesa per misure dello sviluppo rurale, il resto per sussidi del 1° pilastro (aiuti diretti, aiuti disaccoppiati). Va notato che in realtà la quota di aiuti accoppiati, pur avendo una potenziale rilevanza per le produzioni tipiche, di qualità e localizzate in determinati territori vocati, ha un peso finanziario irrilevante nella spesa complessiva.

Tabella 3.1 - Distribuzione della spesa PAC 2007-13 per tipo di area (in milioni di €)

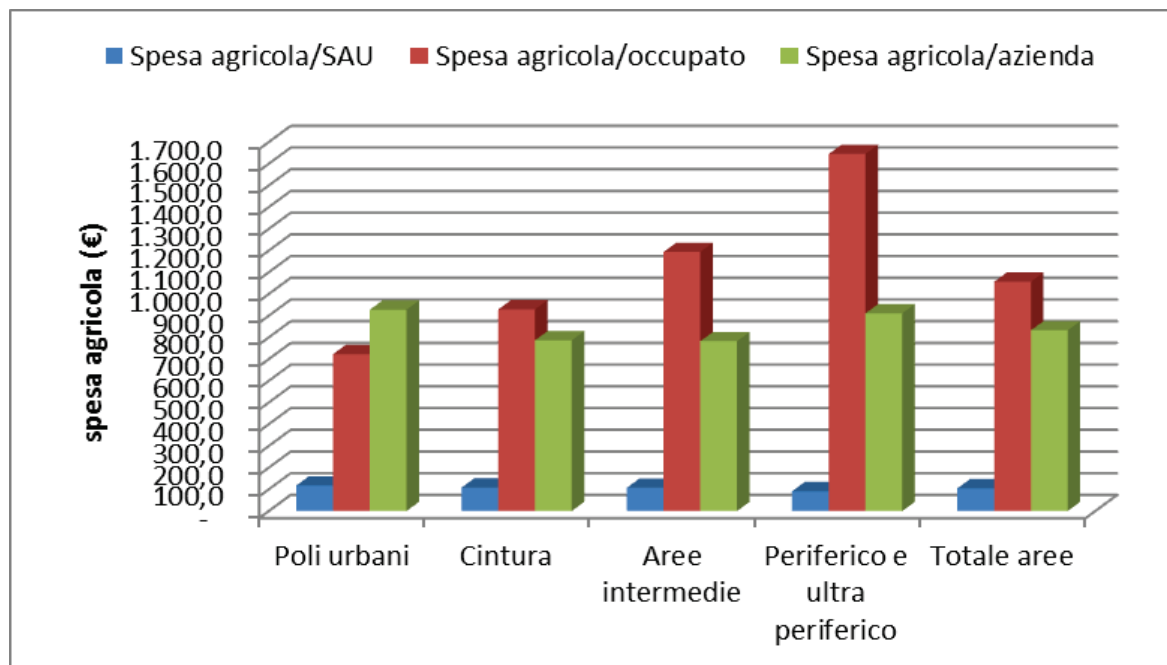
Tipo di area	Aiuti diretti	Aiuti accoppiati	Sviluppo rurale	Totale	% sul totale
Poli urbani		13	1.152	1.504	15,9
Cintura		72	1.345	3.032	32,1
Aree intermedie		42	1.497	2.666	28,2
Periferico e ultra periferico		15	1.386	2.242	23,7
Totale		141	5.380	9.444	100,0

Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT e AGEA

Oltre che il dato assoluto, è necessario andare a guardare quanto la spesa PAC incida nelle singole aree in termini relativi, su superficie, occupazione e aziende localizzate in ciascun tipo di area. Questo può dare l'idea dell'impatto potenziale della PAC nelle diverse aree. Se guardiamo alla spesa unitaria (figura 3.3), la spesa per ha di SAU e quella per azienda non rivela significative differenze, mentre quella per occupato agricolo vede una maggiore intensità proprio nelle aree periferiche (poco più di 1.600€) rispetto alla media nazionale (poco più di 1.000 €). Questo ci dice che, rispetto allo squilibrio nella distribuzione, quantomeno l'intensità dell'impegno pubblico della PAC nelle aree interne non è trascurabile in termini finanziari. Questo impegno finanziario si riflette sul peso della PAC nella produzione agricola di ciascun tipo di area, che cresce passando dalle aree "centrali" a quelle via via più periferiche, ma senza mai superare il 5% della produzione (figura 3.4). Si potrebbe dunque dire che la PAC nelle aree interne è più rilevante che nelle altre aree, ma non raggiunge mai livelli di sostegno da apparire un supporto irrinunciabile per l'agricoltura di queste aree. Si qualifica più che altro come una mera integrazione di reddito, ma che non cambia, nella sostanza, la direzione dei processi di abbandono che si sono registrati per

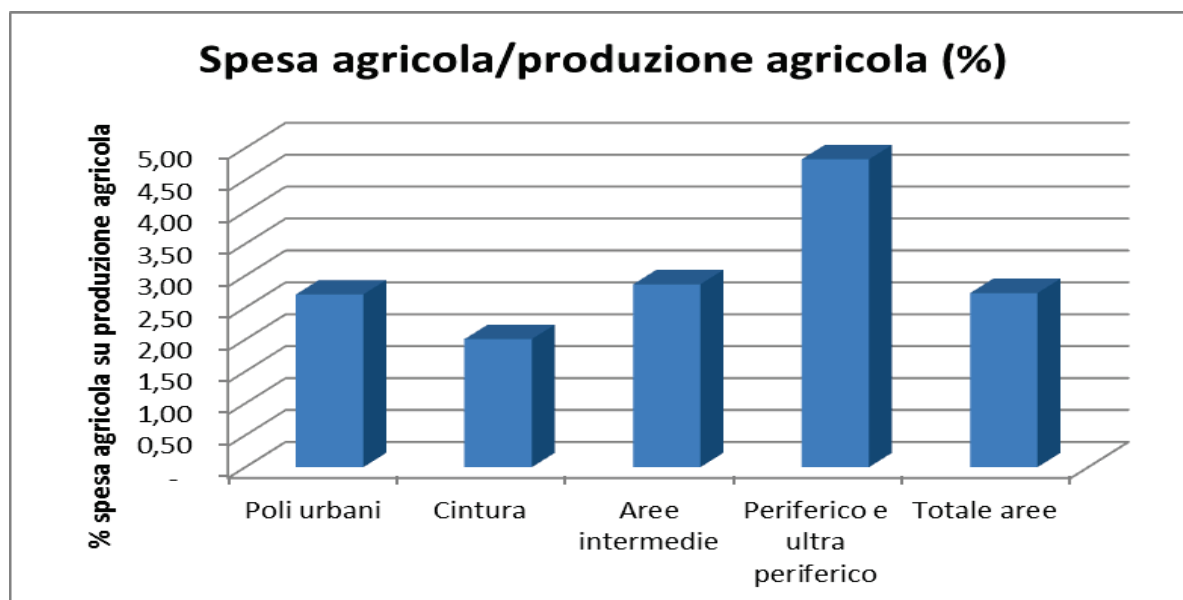
decenni in queste aree. A maggior ragione questa conclusione può essere tratta per le aree “centrali”.

Figura 3.3 - Intensità della spesa PAC 2007-2014 nelle diverse tipologie territoriali



Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT e AGEA

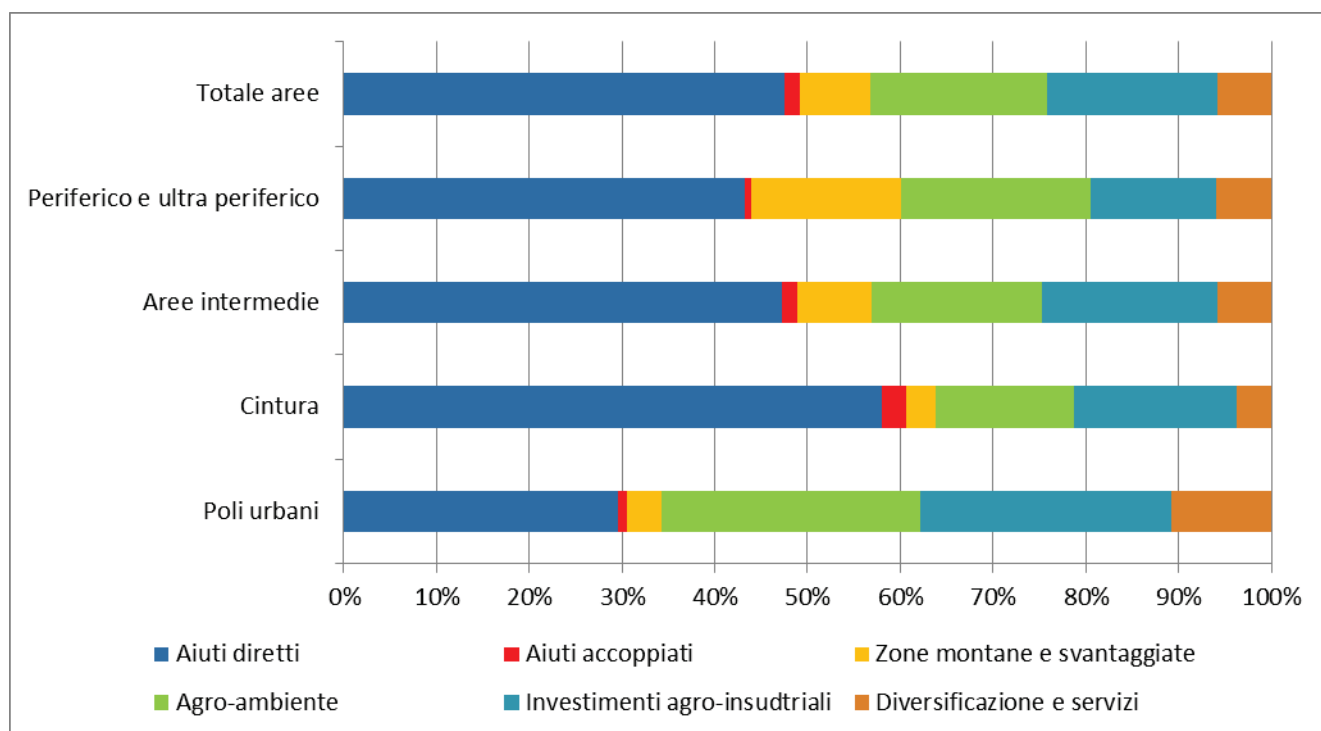
Figura 3.4 - Peso della spesa PAC 2007-2014 sulla produzione agricola nelle diverse tipologie territoriali



Un'ulteriore conferma di questa conclusione ci viene proprio dall'analisi della composizione interna della spesa PAC e soprattutto dalla natura degli interventi che prevalgono nelle aree periferiche: vale a dire, interventi di puro sostegno del reddito degli agricoltori, che non

mutano sostanzialmente la condizione di inferiorità strutturale e tecnologica delle imprese. Questa affermazione risulta più chiara se consideriamo che, contrariamente a quanto avviene nelle altre aree, nelle aree periferiche e ultra-periferiche oltre l'80% della spesa è fatta di sussidi al reddito, sotto forma di aiuti diretti, aiuti accoppiati alla produzione, indennità per zone montane e svantaggiate e infine pagamenti agro-ambientali. La quota di spesa per investimenti aziendali è più bassa, paradossalmente proprio laddove ce ne sarebbe più bisogno. Tra le aree dove è più alta, invece, spiccano in assoluto i poli urbani, dove la quota di investimenti aziendali raggiunge quasi il 30% (figura 3.5). Colpisce anche l'elevata quota di investimenti nella diversificazione a nei servizi nei poli urbani, molto probabilmente in ragione dell'elevata domanda di turismo, servizi sociali e funzioni multiple che i ceti urbani vanno rivolgendo all'agricoltura negli ultimi decenni e a cui proprio le aziende agricole delle zone peri-urbane hanno cercato di fornire una risposta adeguando la propria offerta.

**Figura 3.5 – Composizione % della spesa PAC 2007-2014 per tipo di sostegno nelle diverse tipologie territoriali**



Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT e AGEA

In conclusione, sebbene la spesa PAC per occupato risulti più elevata proprio nelle aree interne, emerge che tale impegno finanziario non supera il 5% della produzione agricola e comunque risulta composto in modo predominante da puri trasferimenti di reddito senza un reale effetto strutturale, anzi a scapito di altri trasferimenti che invece sarebbero più impattanti per la sostenibilità delle imprese nel lungo periodo. Vedremo nel capitolo successivo che tali sussidi al reddito, soprattutto nel 1° pilastro della PAC, si traducono

altresì in effetti negativi proprio sull'occupazione agricola, in quanto inducono meccanismi di riduzione dell'impiego di lavoro in azienda. Questo tipo di politiche, d'altro canto, non favorisce la crescita della capacità progettuale locale, non attiva network tra le imprese e tra le istituzioni locali, non genera connessioni tra agricoltura e altri settori, ecc. tutti effetti che sarebbero più necessari proprio in aree periferiche. Queste politiche, essendo concentrate sulle singole aziende, finiscono per non generare innovazioni di tipo organizzativo nelle filiere agricole esistenti in queste aree.

### 3.6. Il contributo delle politiche rurali alla strategia nazionale per le aree interne

Per comprendere il contributo delle politiche rurali alla SNAI occorre esaminare: a) in primo luogo, con quali forme di governance la politica di sviluppo rurale e la SNAI si siano integrate nel contesto italiano, che è tradizionalmente caratterizzato da rilevanti differenze regionali; b) in particolare, quali problematiche e quali potenzialità scaturiscono dal sovrapporsi sul territorio di due approcci integrati: il Leader (o Community-led local development o CLLD nella nuova definizione 2014-2020) e la strategia per le aree interne.

Dall'analisi dei Piani di Sviluppo Rurale 2014-2020 emergono in realtà tre approcci diversi, come si evince dalla tabella 3.2: a) regioni che intervengono nelle aree interne con misure specifiche e/o combinazioni di misure; b) regioni che utilizzano esclusivamente l'approccio Leader; c) regioni che adottano entrambi gli approcci.

**Tabella 3.2 – Regioni e province autonome italiane in base alle modalità di intervento FEASR in aree interne**

Modalità di intervento FEASR in aree interne	Regioni
Misure specifiche e/o combinazioni di misure	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lombardia</li> <li>• Piemonte</li> <li>• Veneto</li> <li>• Toscana</li> <li>• Campania</li> <li>• Sardegna</li> </ul>
Approccio Leader	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Friuli Venezia Giulia</li> <li>• Trento</li> <li>• Molise</li> <li>• Calabria</li> <li>• Abruzzo</li> <li>• Sicilia</li> </ul>
Entrambi gli approcci	<ul style="list-style-type: none"> <li>• V. Aosta</li> <li>• Liguria</li> <li>• Emilia-Romagna</li> <li>• Lazio</li> <li>• Umbria</li> <li>• Marche</li> <li>• Basilicata</li> <li>• Puglia</li> </ul>

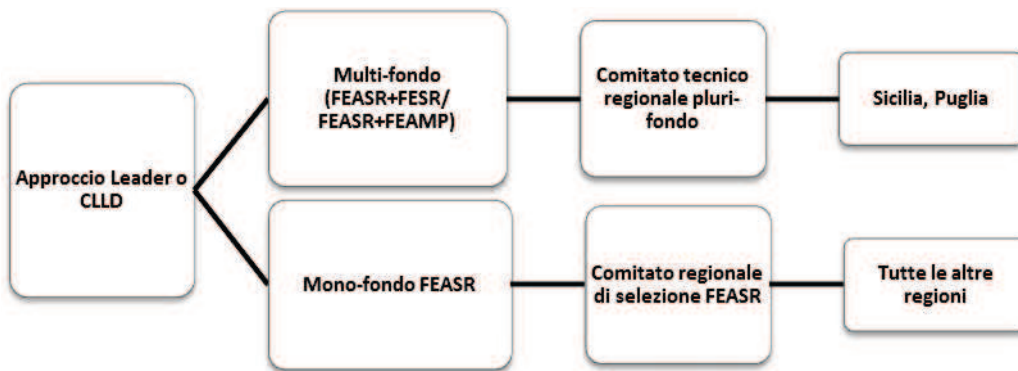
Fonte: nostre elaborazioni su analisi PSR 2014-20

Il PSR, dunque, presenta diversi approcci che possono contribuire all'efficacia della SNAI, siano essi di tipo Leader sia di tipo più settoriale. Certamente il Leader domina per due motivi: a) è oramai consolidato sui territori da oltre 20 anni e può beneficiare di risorse

finanziarie dedicate, oltre che aggiuntive quando opera nelle aree interne di diverse regioni; b) in secondo luogo, è diffuso soprattutto nei territori rurali più deboli, che rientrano in gran parte delle aree interne così come definite dal Dipartimento Politiche per lo Sviluppo (DPS) del Ministero dell'Economia.

Una risposta alla domanda su problematiche e potenzialità va cercata nella novità pluri-fondo del Leader. Come appare in figura 3.6, solo due Regioni (Sicilia e Puglia) hanno optato per la soluzione pluri-fondo, dove in realtà non sono coinvolti tutti i Fondi: in Sicilia FESR e FEASR, in Puglia FEASR e FEAMP (Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca). In questi casi si richiede un maggiore sforzo nella governance dell'integrazione tra Leader e SNAI, assicurato da un Comitato tecnico regionale misto con tutti i rappresentanti dei Fondi.

**Figura 3.6 - Approccio Leader o CLLD per le aree interne**



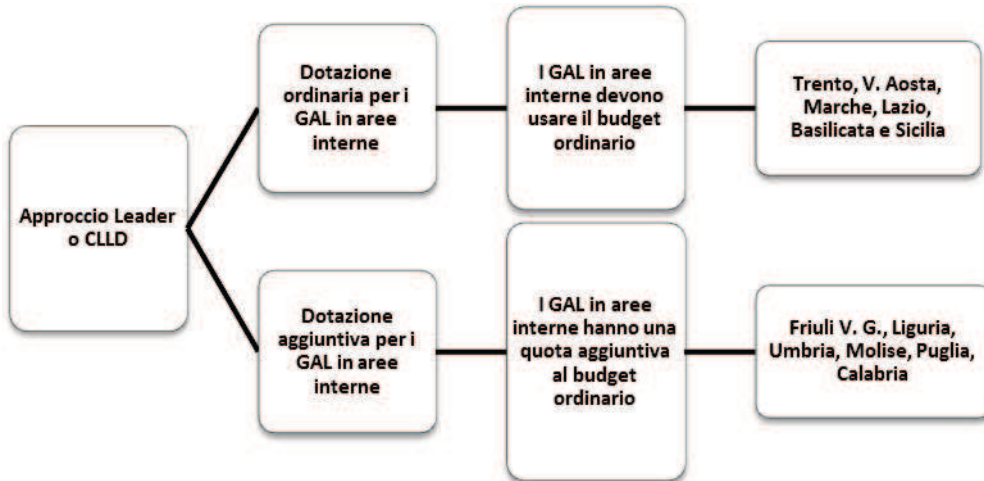
*Fonte: nostre elaborazioni su analisi PSR 2014-20*

In alcune regioni l'intervento dei GAL si affianca a quello regionale attraverso misure specifiche. Questo approccio combinato (Leader + misure specifiche) ha una sua logica ed è giustificato da alcuni motivi: alcuni interventi di infrastrutturazione del territorio non sono adatti ai GAL (si pensi ad es. alla banda larga); inoltre, in quelle aree interne non coperte dal Leader si potrebbe creare un vuoto di intervento; infine, i bandi delle singole misure possono partire prima della selezione dei GAL, che in genere impiega più tempo, e dare così una risposta a quelle aree che arrivano prima alla definizione delle strategie locali e alla fase operativa dell'APQ.

D'altra parte, intervenire nelle aree interne attraverso i GAL può significare una migliore calibratura ai bisogni degli operatori locali. Ciò avviene quando i GAL conoscono bene i territori nei quali operano, le potenzialità e i limiti alle innovazioni, sanno usare le leve dell'animazione per sollecitare le potenzialità nascoste, ecc. Laddove ciò avviene la scelta dello strumento GAL, dunque, potrebbe rivelarsi più appropriata per garantire il successo delle azioni FEASR nelle aree interne. Su quale dotazione finanziaria possono contare i GAL? La figura 3.7 ci dice che in metà delle regioni che adottano l'approccio Leader per le aree interne, il GAL devono utilizzare parte del loro budget ordinario. In un'altra metà delle regioni, invece, i GAL possono disporre di risorse aggiuntive, giustificate dai maggiori

fabbisogni di intervento nelle aree interne. In questo secondo caso, il coinvolgimento del GAL viene considerato come un compito aggiuntivo rispetto alle finalità ordinarie del LEADER.

Figura 3.7 – L’allocazione finanziaria nell’approccio Leader o CLLD per le aree interne



Fonte: nostre elaborazioni su analisi PSR 2014-20

Ma come viene garantita questa connessione tra la strategia territoriale del GAL e quella della SNAI? Per rispondere a questa domanda dobbiamo andare a guardare come vengono selezionati i GAL operanti nelle aree interne. In queste regioni i GAL dovrebbero essere tra i soggetti che partecipano fin dall’inizio alla costruzione della strategia SNAI: poiché la coerenza con la SNAI è un punto qualificante della strategia del GAL, questa va esplicitata nel piano del GAL e viene valutata (al momento della selezione dei GAL) da parte della Regione. Tuttavia non sempre avviene che il GAL sia coinvolto attivamente sin dall’avvio della progettazione e non sempre deve tener conto della SNAI nel definire il suo piano.

In molti casi il GAL viene designato dai sindaci come il referente tecnico per predisporre la strategia SNAI e, successivamente, anche per supportare il sindaco capo-fila nella gestione operativa, una volta approvato l’Accordo di Programma Quadro. In questi casi l’esistenza di un GAL sul territorio, con una pre-esistente capacità progettuale, ha facilitato e accelerato la preparazione e l’approvazione della strategia.

Nei casi in cui il GAL non è stato coinvolto o è stato coinvolto solo marginalmente, il nodo cruciale resta quello della collaborazione/cooperazione tra GAL e comuni. Se entrambi tendono a mantenere e/o rafforzare le relazioni di fiducia e di reciproco riconoscimento dei ruoli, e riescono a realizzare una divisione dei compiti sul territorio che contemperino bene visione politica dei comuni e progettazione tecnica delle agenzie locali, allora l’integrazione degli interventi può avere successo. In caso contrario, si avranno sovrapposizioni e conflitti tra politiche, con scarsi o nulli risultati sull’esito delle strategie locali.

Come si intersecano i diversi territori-progetto nella realtà? Rispondere a questa domanda ci può aiutare a capire quali integrazioni si possono stabilire tra politiche territoriali. Guardando ai territori dei GAL e a quelli delle strategie locali SNAI, si possono enucleare tre possibili sovrapposizioni territoriali (figura 3.8). Il primo caso è quello di quasi totale sovrapposizione tra i due piani territoriali, il che non accade di frequente. In questo caso ovviamente ci sono le condizioni per una sinergia positiva delle due politiche, qualora il GAL partecipi fattivamente alla costruzione della SNAI e non si generino conflitti tra gli attori che si intestano politicamente le iniziative. Il problema nasce appunto dalle divisioni politiche locali, che attraversano i sindaci e le forze rappresentative locali, ciascuna delle quali vuole avere la supremazia del controllo delle risorse per favorire interessi particolari.

Il secondo caso è quello della sovrapposizione parziale, che è certamente quello più diffuso nella realtà. Poiché i territori Leader sono generalmente più ampi di quelli della SNAI, si assiste frequentemente ad una copertura parziale dei primi sui secondi. In questo caso si pone evidentemente un problema di sinergia parziale, in quanto Leader e SNAI possono interagire solo nella parte di territorio coperto da entrambi. Ciò implica un problema aggiuntivo per il GAL: quello di assicurare i propri interventi con un'azione mirata solo in una parte del territorio, a scapito del resto, con conseguenti problemi di consenso all'interno della propria compagine socio-politica. Ciò significa anche alterare in qualche modo la propria strategia, visto che in gran parte dei casi i piani di sviluppo locale dei GAL sono stati approvati prima delle strategie locali per le aree interne.

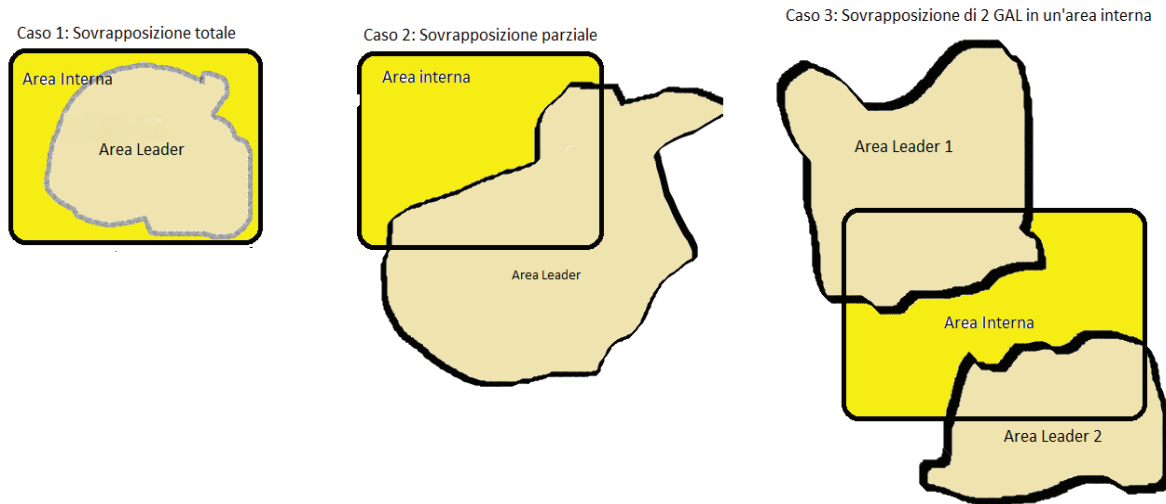
Il terzo caso è ovviamente quello più problematico in termini di governance delle interazioni politiche e strategiche: si verifica quando l'area interna oggetto di SNAI è interessata dalla sfera di azione di due o più GAL, che vanno a coprire parzialmente territori diversi. Si instaura una governance difficile, dove la concertazione deve coinvolgere un numero maggiore di soggetti e il rischio dei conflitti prima menzionati aumenta notevolmente. In questo caso è cruciale come l'aggregato di sindaci che supporta la SNAI riesca a coinvolgere i sindaci e gli altri soggetti istituzionali dei vicini territori.

L'esperienza realizzata finora ci dice che il ruolo del "centro" è fondamentale in tutti i casi nello stimolare soluzioni, individuare incentivi e indirizzare la maggiore collaborazione tra i sindaci. In questa dinamica anche le regioni possono giocare un ruolo rilevante nel mediare i conflitti e fare da propulsore della progettualità, anche se raramente manifestano un atteggiamento pro-attivo. Anzi quello che succede è che le amministrazioni regionali o sono parte in causa nei conflitti (nel senso che parteggiano per alcuni contendenti in quanto più vicini politicamente) oppure se ne chiamano fuori, non fornendo alcun supporto. L'idea che le amministrazioni regionali possano giocare un ruolo super-partes, come la teoria insegna, è del tutto astratta. E questo, alla luce dell'esperienza della SNAI e del Leader, è vero al Sud come al Centro-Nord. Pertanto, è in questo contesto che l'interazione centro-regioni può giocare un ruolo positivo: in questo caso spetta al centro sollecitare le regioni (che mettono i



fondi comunitari dei POR e dei PSR) per raggiungere una governance accettabile del mix di politiche (e risorse finanziarie) che investono quei territori.

**Figura 3.8 – Aree di sovrapposizione tra territorio SNAI-area interna e territorio Leader**



*Fonte: nostra elaborazione*

Le relazioni tra politica di sviluppo rurale e SNAI possono essere significative e contribuire in modo positivo all'evoluzione delle aree interne. La SNAI apporta una forte innovazione perché per la prima volta nella storia dello sviluppo locale combina politiche nazionali e regionali sui servizi e promozione di progetti innovativi nello sviluppo. La politica di sviluppo rurale, dal canto suo, contribuisce con risorse certe e con approcci consolidati e una forte conoscenza del territorio rurale, tipiche ad esempio delle agenzie tipo GAL. Quindi risorse finanziarie, risorse umane ed esperienze acquisite, capacità di animazione territoriale, ecc., possono essere ingredienti rilevanti del contributo dei PSR alla SNAI.

Come si è cercato di evidenziare nell'analisi dei PSR, tuttavia, queste potenzialità dipendono molto da come l'integrazione con la SNAI è stata disegnata nei PSR. Vi è una forte differenziazione tra regioni, nella capacità/volontà di considerare le aree interne come target privilegiato. Un primo elemento per comprendere ciò va ricercato nel grado di priorità finanziaria che il FEASR assegna alle aree interne. Qui ciò che conta è quanto specifica e vincolata sia l'allocazione finanziaria per queste aree. La preferenza per le aree interne si può manifestare sia attraverso le singole misure, sia attraverso le dotazioni finanziarie del piano locale Leader, che in molti casi, come si è discusso, sono alternative fonti per sostenere lo sviluppo rurale in aree interne. Incrociando criteri di priorità per singole misure e dotazioni finanziarie Leader, possiamo classificare le regioni in diversi gruppi (tabella 3.3). Un primo gruppo di regioni è quello collocato sulla prima riga della tabella: utilizza solo il Leader come

modalità di intervento nelle aree interne, ma con intensità diverse, perché un sottogruppo (Trento, Friuli, Calabria e Molise) assegna al GAL risorse aggiuntive. Nella prima colonna sono collocate quelle regioni che usano misure e/o combinazioni di misure: vi è una prevalenza di criteri di priorità premiali per progetti in aree interne. Meno diffuso è il ricorso, più impegnativo in termini di target, a riserve finanziarie su bandi o addirittura a bandi ad hoc per le aree interne. Un terzo gruppo è quello che combina misure specifiche e Leader e comprende quattro sottogruppi di regioni, con intensità molto differenziate di target: sia va dalla val d’Aosta, che usa il punteggio premiale per le misure e una dotazione ordinaria per i GAL, con un impegno quindi del tutto ordinario, al sottogruppo di Liguria, Umbria, Basilicata, tutte Regioni che fanno uno sforzo rilevante in termini di target, perché assegnano dotazioni aggiuntive ai GAL operanti in aree interne e riserve finanziarie per le stesse aree sui bandi per le singole misure.

**Tabella 3.3 - PSR 2014-20: criteri di priorità per interventi nelle aree interne**

Criteri di priorità nelle misure	Dotazioni finanziarie nel piano locale LEADER per aree interne		
	Nessuna dotazione finanziaria	Dotazioni ordinarie	Dotazioni aggiuntive a favore di aree interne
Nessuna priorità		Sicilia	Trento, Friuli, Molise, Calabria
Punteggio premiale nei bandi	Lombardia, Veneto, Emilia R., Abruzzo, Sardegna	V. Aosta	Puglia
Riserva finanziaria/ bandi ad hoc per aree interne	Campania, Toscana	Marche, Lazio	Liguria, Umbria, Basilicata

Fonte: nostre elaborazioni su analisi PSR 2014-20

Anche le dotazioni finanziarie assicurate dal FEASR per ciascuna area pilota sono piuttosto variabili da regione a regione. Si va da un minimo di 1-1,5 milioni € (Abruzzo e Molise) ad un massimo di 6 milioni € nel caso della Basilicata. Nel Leader una stima delle risorse per le aree interne è alquanto complessa al momento, per l’assenza di informazioni disponibili in modo sistematico per gran parte delle regioni. In ogni caso, considerando che ciascuna delle aree-pilota dovrebbe beneficiare di un finanziamento complessivo (Fondi SIE + fondo nazionale di sviluppo e coesione) di circa 7,5 milioni € e che il contributo medio del FEASR potrebbe attestarsi in misura approssimativa sui 2-2,5 milioni €, si può affermare che il ruolo dei PSR è potenzialmente molto significativo.

Un secondo elemento di analisi, altrettanto importante, va ricercato nel grado di integrazione tra azioni di sostegno allo sviluppo rurale e altre azioni per lo sviluppo nelle strategie di aree.

Questo aspetto richiede uno studio delle strategie locali, che al momento però risultano approvate solo in minima parte in forma definitiva.

In conclusione, il contributo della politica di sviluppo rurale alla SNAI dipenderà prevalentemente da fattori di governance. Più in particolare dipenderà da: a) le modalità e l'intensità con cui i PSR hanno disegnato i target territoriali (quali aree, con quali strumenti e con quante risorse dedicate); b) il tipo di relazioni che si stabiliranno a livello locale tra associazioni/unioni dei comuni e le agenzie/parteneriati locali che attuano interventi FEASR; c) le capacità delle istituzioni centrali di monitorare e intervenire in corso d'opera per correggere il tiro, superare i conflitti, favorire la cooperazione multi-livello, ecc.

### ***3.7. Conclusioni: le principali sfide della nuova politica per le aree interne***

Proviamo a tirare delle conclusioni, per quanto è possibile dall'analisi del processo di costruzione della strategia nazionale per le aree interne. Parliamo di "processo di costruzione" in quanto, al momento in cui si scrive, sono pochissime le strategie che sono entrate effettivamente nella fase attuativa. Giova ricordare che la fase attuativa parte dal momento dell'approvazione dell'Accordi di Programma Quadro per ciascuna area. Pertanto, oggi possiamo analizzare la SNAI solo e limitatamente alla sua fase costruttiva, che peraltro ha occupato un tempo piuttosto lungo. Tuttavia, le sfide emergono già prepotentemente sin da questa fase.

Le sfide che la strategia per le aree interne pone sono numerose, anche se non nuove. Rossi-Doria scriveva, tra gli anni '60 e i primi anni '70, che «realizzare una tale politica è certamente molto difficile, ma non impossibile. I problemi più gravi sono due: individuare le forze sociali capaci di farsi promotrici del rinnovamento e neutralizzare i centri del malgoverno e del malcostume che molto spesso hanno, in queste come in altre zone, il mestolo in mano» (Rossi-Doria, 1982, p.105).

Queste considerazioni sono quanto mai attuali. Il fatto che la strategia per le aree interne sia stata formalmente approvata e codificata nell'Accordo di Partenariato 2014-2020 (DPS, 2014) è stata una condizione necessaria per il suo concreto avvio, ma certo non è sufficiente per il suo successo. Le forze sociali che possono sostenerla stanno soprattutto nei territori e sono rappresentate da amministratori locali, imprenditori, operatori della scuola e della sanità, cittadini che vivono sulla loro pelle il deteriorarsi delle condizioni di vita e di lavoro in queste aree. In effetti, i sopralluoghi del Comitato nazionale Aree Interne nelle diverse aree in questi mesi hanno generato interesse e aspettative crescenti. Dall'altro lato, vi sono fasce consistenti di amministrazioni, di operatori e di professionisti che vedono in queste politiche un'ennesima occasione di distribuzione e/o di intercettazione di fondi pubblici. Le forze positive su cui si deve contare di più sono riconoscibili, da un lato, nelle leadership locali migliori e, dall'altro, nel senso di ownership delle amministrazioni, a qualsiasi livello (nazionale, regionale e locale), rispetto alla buona riuscita della politica per le aree interne.

La seconda sfida viene dalla necessità di superare i fallimenti del passato, facendo tesoro di alcuni insegnamenti. Uno dei principali fallimenti deriva dall'aver sottovalutato il fatto che politiche di sviluppo locale e politiche nazionali ordinarie dovrebbero in qualche modo marciare insieme per avere efficacia. Invece, nel dibattito sulle politiche per lo sviluppo una delle costanti italiane è stata la contrapposizione tra sostenitori e detrattori degli approcci locali allo sviluppo. Questi ultimi confidano generalmente solo in riforme generali e politiche macro-economiche nell'affrontare i nodi del mancato sviluppo. I sostenitori, invece, continuano a ritenere che queste vadano ancora sostenute con un' enfasi maggiore su interventi calibrati sul contesto locale, sulla sperimentazione e su robuste attività di monitoraggio e valutazione di risultati assunti come obiettivo ex-ante (Barca, 2009). . Anche per le aree interne, a nostro avviso, si sta cercando di realizzare questo mix di politiche, che ha elevati costi di transazione associati alla cooperazione e coordinamento delle politiche nazionali e regionali e anche costi di formazione/animazione degli attori locali, ma che può produrre risultati molto migliori del passato.

Infine, la terza sfida concerne il livello locale. La strategia è fortemente imperniata sul ruolo delle associazioni dei comuni. Ora, passare dai partenariati misti pubblico-privati della progettazione integrata di tipo pattizio o di tipo GAL alle associazioni di comuni come perno del partenariato locale è una scommessa che può apparire molto forte e forse anche un po' azzardata. Ci sembra necessario tener conto di quelle coalizioni, come i GAL, che hanno realizzato con successo progettazioni locali in passato e affiancarle, laddove opportuno, alle associazioni di comuni con funzione di supporto tecnico-amministrativo. Queste coalizioni possono tornare utili per la progettazione locale, contribuendo alla riduzione dei costi di formazione e apprendimento, come sta accadendo di fatto nelle aree pilota della SNAI finora approvate.

## BIBLIOGRAFIA

- Barca, F. (2009): *An Agenda For A Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations* Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, Bruxelles.
- Buller H. (2000): *Re-Creating Rural Territories: LEADER in France*, in *Sociologia Ruralis*, vol. 40. No.2, April, pp. 190-199.
- Cafiero, S. (1973): *Le zone particolarmente depresse nella politica per il Mezzogiorno*, SVIMEZ, Roma.
- Cavazzani A., Moseley M (2001) (edited by): *The Practice of Rural Development Partnerships in Europe. 24 Cas Studies in six European Countries*. PRIDE Research Report, Rubbettino, Cosenza.
- Censis (2003): *Il valore della montagna*, Materiali di ricerca Franco Angeli, Milano.
- Cersosimo D., Wolleb G. (2006). *Economie dal basso. Un itinerario nell'Italia locale*. Donzelli Editore, Roma.
- Cuoco Leonardo (2011). *Aree interne, relazione a Giornata di studi su Nord e Sud a 150 anni dall'Unità d'Italia* organizzata dalla Svimez - Camera dei Deputati, Sala della Lupa 30 maggio. <http://www.territoriospa.it/newsDett.asp?id=144>
- De Fano, G. (2002). *L'iniziativa comunitaria Interreg III*, in Mantino F., *Fondi Strutturali e Politiche di Sviluppo*, Il Sole 24 ORE, Milano.
- Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, (2013). *Nota metodologica per le definizioni delle aree interne*, documento metodologico: [http://www.dps.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree\\_interne/Nota\\_metodologica\\_Aree\\_interne.pdf](http://www.dps.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Nota_metodologica_Aree_interne.pdf)
- Dipartimento Politiche Sviluppo e Coesione (2013): *Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*. Documento tecnico collegato alla bozza di Accordo di partenariato trasmessa alla CE il 9 dicembre 2013. Roma, Italia;
- Dipartimento Politiche Sviluppo e Coesione (2014): *Accordo di partenariato 2014-2020*. Italia. Roma, <http://www.dps.gov.it/it/AccordoPartenariato/index.html>
- FORMEZ (2001a), *Il ruolo delle Agenzie locali nello sviluppo territoriale*, Quaderno n. 4, Roma.
- FORMEZ (2001b), *Il mezzogiorno che funziona. Esperienze, progetti e musiche dal Castello di Trani*, Quaderni Sviluppo Locale, Donzelli, Roma.
- FORMEZ (2003), *Progetti e immagini del territorio. L'esperienza dei PIT nelle regioni del Mezzogiorno*, Quaderni Sviluppo Locale, Donzelli, Roma.
- Fuà G. (a cura di) (1991), *Orientamenti per la politica del territorio*, Il Mulino, Bologna.

- Garofoli G. (1991): *Modelli locali di sviluppo*, Franco Angeli, Milano.
- Garofoli G. (2001): *Sviluppo locale e ruolo delle Agenzie: una riflessione sul caso italiano*, in FORMEZ-INEA: *Il ruolo delle Agenzie locali nello sviluppo territoriale*, Quaderni FORMEZ, Roma.
- Garofoli G. (2002), “La “governance” dello sviluppo locale, in AA.VV. *Le Agenzie locali di sviluppo*, Formez - Donzelli Editore, Roma.
- Magnatti P., Ramella F., Trigilia C., Viesti G. (2005): *Patti territoriali. Lezioni per lo sviluppo*, Il Mulino, Bologna.
- Mantino, F. (2009): *L'anomalia nella PAC: eterogeneità e dinamiche del Leader in Italia*, Quaderno della Rete Nazionale per lo Sviluppo Rurale, Roma. [http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/158129/2/Quad\\_anomaliePAC.pdf](http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/158129/2/Quad_anomaliePAC.pdf)
- Mantino F. (2016): *Da Rossi-Doria ad oggi: come e perché cambiano le politiche per le aree interne*, in Meloni B. (a cura di), *Aree Interne e Progetti d'area*, Rosenberg & Sellier, Torino
- Mantino F., De Fano G. (2016): *Sviluppo rurale, innovazione sociale e politiche per le aree interne*, Territorio, pp. 91-96.
- Metis (2009): *Ex post evaluation of Cohesion policy programmes 2000-2006 co-financed by the European Fund for Regional Development (Objective 1 and 2)*. Work Package 9: Rural Development, Vienna, May.
- Mutti A. (1998): *Capitale sociale e sviluppo. La fiducia come risorsa*, Il Mulino, Bologna.
- Nordregio, (2004): *Mountain Areas in Europe: Analysis of mountain areas in EU member states, acceding and other European countries*, Final Report, European Commission contract No 2002.CE.16.0.AT.136, January.
- Nussbaum M. C. (2012): *Creare capacità*, Il Mulino, Bologna.
- Regione Emilia-Romagna-NUVAL, (2009): *Nati per combinazione. Risorse chiave e meccanismi generativi di beni pubblici locali nella montagna dell' Emilia-Romagna*, Nucleo di valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici, Bologna. [http://www.dps.tesoro.it/documentazione/snv/piani\\_valutazione/emiliaromagna/5\\_val\\_e\\_xpost\\_dup\\_00\\_06.pdf](http://www.dps.tesoro.it/documentazione/snv/piani_valutazione/emiliaromagna/5_val_e_xpost_dup_00_06.pdf)
- Rodrick D. (2012), *Doing Development Better*, Il sole 24 Ore, <http://www.ilsole24ore.com/art/economia/2012-05-11/doing-development-better-163128.shtml>
- Rossi N. (2002): *Riformisti per forza. La sinistra italiana tra 1996 e 2006*, Il Mulino, Bologna.
- Rossi-Doria, M. (1982): *Scritti sul Mezzogiorno*, Einaudi, Torino.
- Saraceno E. (1991), *Vecchi e nuovi problemi della montagna*, in Fuà G. (a cura di), *Orientamenti per la politica del territorio*, Il Mulino, Bologna

Saraceno E. (1993), *il problema della montagna*, Franco Angeli, Milano.

Sen A. (2001): *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Mondadori, Milano.

Shucksmith M. (2000): Endogenous Development, Social Capital and Social Inclusion: Perspectives from LEADER in the UK, in *Sociologia Ruralis*, vol. 40. No.2, April, pp. 208-218.

Trigilia C. (2001): Capitale sociale e sviluppo locale, in *Il capitale sociale. Istruzioni per l'uso*, di Bagnasco A., Piselli F., Pizzorno A., Trigilia C., Il Mulino, Bologna.

Van Der Ploeg J.D. (2003): *Rural Development and the Mobilisation of Local Actors*, paper presented at the 2<sup>nd</sup> European Conference of Rural Development "Planting Seeds for Rural Futures. Rural policy perspectives for a wider Europe", Salzburg.

## Capitolo 4 -Gli effetti occupazionali della Politica Agricola Comunitaria (2007-13)

### 4.1. Introduzione

Le aree rurali in Europa registrano una costante perdita di popolazione e di occupazione. Questa tendenza non avviene dappertutto, ma è circoscritta alle aree più periferiche. Come vedremo in dettaglio, lo spopolamento e la riduzione della base occupazionale rischia di depauperare irreversibilmente proprio queste aree, rendendo impossibile qualsiasi processo di innovazione e di innesco di attività imprenditoriali nel futuro. Si approfondisce il divario tra aree rurali e aree urbane, ma non solo: tra aree periferiche e resto del territorio. Si pone dunque un serio problema di disparità territoriale che travalica la classica distinzione urbano-rurale e interessa anche una dicotomia rurale urbanizzato-rurale periferico.

A fronte di questo approfondirsi di disparità, quale ruolo ha giocato la PAC nel mantenimento di un tessuto vitale di occupazione agricola? Negli ultimi quindici anni questa politica settoriale ha registrato notevoli cambiamenti, indotti da ripetute riforme (ancora in corso). Diversi studiosi si sono interrogati sull'impatto di queste riforme sulle trasformazioni strutturali del settore, sul reddito e sull'occupazione. In particolare, l'attenzione sulla variabile occupazione è dovuta a due fattori: a) il fatto che le aree rurali vedano ancora una rilevante presenza di occupazione agricola, anche nelle economie sviluppate dell'Europa (CE, 2011): nelle aree classificate come «prevalentemente rurali» il settore primario occupa il 5% del valore aggiunto e il 16% dell'occupazione; b) il fatto che l'agricoltura, al pari degli altri settori, debba contribuire alla strategia occupazionale (la Strategia di Lisbona nel periodo 2007-13 e la strategia EUROPA 2020 nel periodo 2014-20).

Diversi sono gli studi che hanno alimentato il filone dell'impatto occupazionale della PAC. Di recente Tocco et al (2012) hanno compilato un'esaustiva e chiara ricognizione dei fattori condizionanti il mercato del lavoro in aree rurali: a) la struttura dell'occupazione; b) il framework regolativo che governa il mercato del lavoro; c) le politiche che incidono sul lavoro, inclusi sussidi e schemi d'intervento. Tra questi ultimi rientrano molti strumenti compresi nella PAC. Sul ruolo della PAC i giudizi sono molto controversi e contraddittori: alcuni autori affermano che la PAC abbia contribuito a ridurre l'esodo agricolo e rurale, anche se alla prova dei fatti la fuoriuscita del lavoro agricolo dal settore ha proseguito la sua corsa, pur se a ritmi più lenti e decrescenti nell'ultima decade. Altri studiosi hanno sostenuto che, sebbene la PAC possa aver rallentato l'esodo, non ne ha alterato la direzione nel lungo periodo.

Gli obiettivi di questo capitolo sono i seguenti:

- 1) valutare l'impatto occupazionale della PAC nelle sue diverse componenti (1° e 2° pilastro) e negli strumenti di policy che vanno a comporre i due pilastri nel periodo 2007-14;



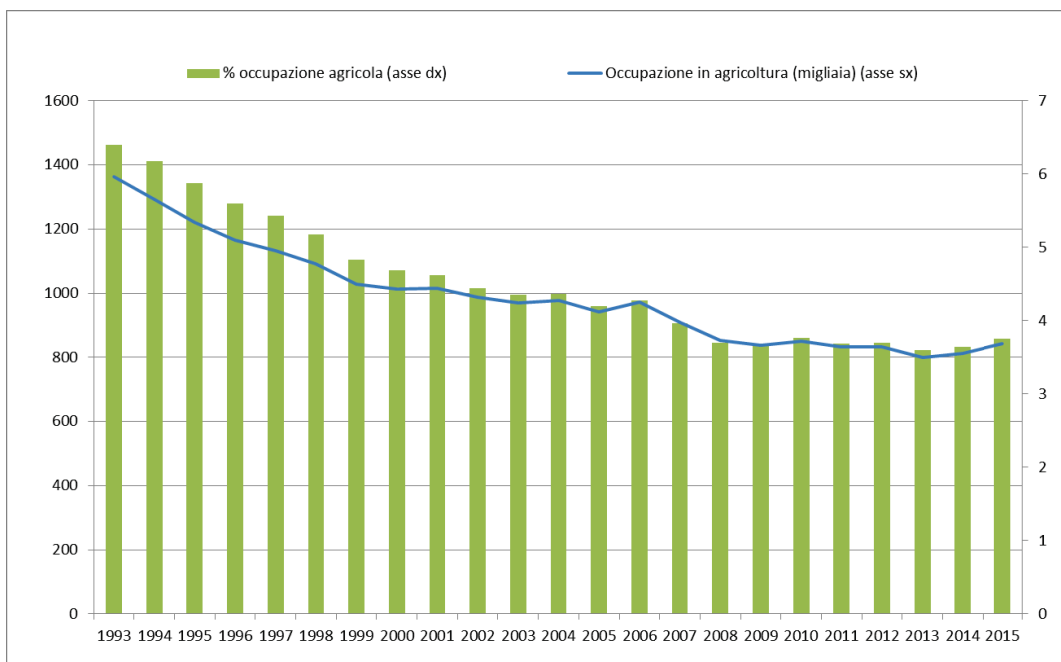
- 2) esplorare se questo impatto varia nei diversi contesti territoriali, prendendo come base di riferimento sia la localizzazione altimetrica (montagna, collina e pianura), sia la classificazione ufficiale utilizzata nella Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), che distingue quattro tipologie di aree: poli urbani, aree di cintura, aree intermedie, aree periferiche e ultra-periferiche. In tal modo si vuol verificare l'ipotesi che gli effetti della PAC dipendono fortemente dal contesto territoriale e che questo impatto finisce per generare ulteriori disparità territoriali;
- 3) valutare quali siano le altre determinanti dell'occupazione agricola nell'ambito di un modello econometrico.

#### ***4.2. Le tendenze strutturali nei mercati del lavoro agricolo***

I mercati del lavoro agricolo si presentano in modo alquanto differenziato in Italia. Alle classiche differenze regionali (Nord, Centro, e Mezzogiorno) si aggiungono almeno due tipi di segmentazione dei mercati: a) una tra mercato "primario" (con salari relativamente più alti, maggiore stabilità nel tempo e rispetto delle regole contrattuali) e mercato "secondario" (con bassi salari, forte stagionalità, precarietà nel tempo e assenza o quasi di regole contrattuali); b) una seconda segmentazione è di tipo territoriale dentro una stessa regione, tra aree "centrali" e aree interne. Nelle aree "centrali" vi è una domanda di lavoro da parte della filiera agro-alimentare che ha caratteristiche simili al mercato del lavoro "primario", mentre nelle aree interne la domanda di lavoro è connotata da impieghi a bassa produttività e maggiore precarietà, tipiche del mercato "secondario".

La segmentazione dei mercati si unisce ad altre tendenze di fondo del mercato del lavoro agricolo negli ultimi venti anni. La prima tendenza è la costante riduzione occupazionale in agricoltura, che si è notevolmente attenuata nell'ultimo decennio, complice anche la crisi economica che ha visto il settore agricolo in funzione anticongiunturale. Tra il 1993 e il 2008 il peso dell'occupazione agricola sul totale è passato dal 6,4% (1,4 milioni circa di unità) al 3,7% (854 mila unità) e da quel momento è rimasto stabile fino al 2015 (figura 4.1).

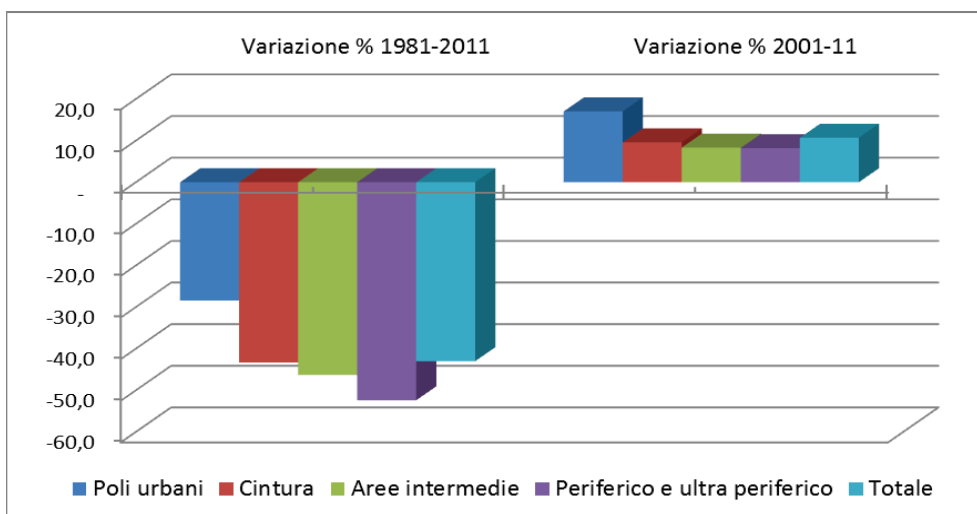
**Figura 4.1 – Tendenza di fondo dell'occupazione agricola in Italia (1993-2015)**



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

La contrazione del lavoro agricolo ha colpito tutte le aree, ma si è rivelata un'autentica emorragia di risorse umane nelle aree interne, dove ha comportato la fuoriuscita di più della metà di tutte le risorse lavorative esistenti all'inizio degli anni '80 (figura 4.2). Nell'ultimo decennio, come si è già detto, questa contrazione ha subito un'inversione di tendenza generalizzata a tutte le aree, ma particolarmente sensibile nei poli urbani, probabilmente grazie all'emergere di forme di integrazione urbano-rurale con le filiere corte e le diverse forme di agricoltura multifunzionale.

**Figura 4.2 – Tendenze di lungo periodo dell'occupazione agricola per tipo di area (1981-2011)**



Fonte: elaborazioni su dati censimento generale agricoltura, varie annate.

La seconda tendenza strutturale è l'aumento della componente salariata del lavoro, a fronte di una diminuzione di quella familiare. Questo non sembra dovuto ad una crescente «professionalizzazione» dell'agricoltura (Esposti e Merlino, 2016), quanto piuttosto alla fuoriuscita di componenti familiari dall'azienda (i giovani che vanno a lavorare fuori, gli anziani che escono dall'attività lavorativa, le donne in cerca di lavoro extraziendale), da un lato, e al crescente ricorso a manodopera precaria e a bassi salari, dall'altro. L'aumento della componente salariata è verificabile sia nel lungo periodo attraverso i dati censuari, sia nel medio periodo, attraverso i dati INPS. Ma il peso del lavoro salariato non coincide nelle diverse fonti: dal censimento agricolo risulta che la componente salariata è intorno al 16% nel 1982 e arriva al 20% nel 2010 (tabella 4.1). In realtà il suo peso nel tempo ha addirittura superato la componente familiare e nell'ultimo decennio la forbice si è allargata a favore dei salariati, che nel 2013 contano il 55% degli occupati registrati presso l'INPS<sup>14</sup> (figura 4.3).

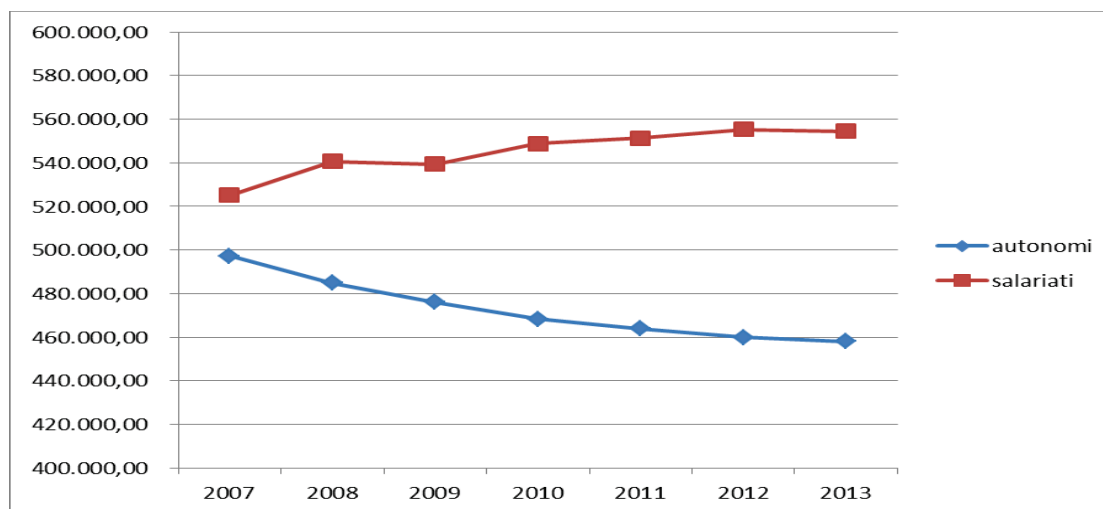
**Tabella 4.1 – Composizione del lavoro agricolo in azienda tra familiare e salariato (%)**

Tipo di aree	composizione lavoro aziendale 1982				composizione lavoro aziendale 2010			
	Familiare	Salariato fisso	Salariato saltuario	Totale	Familiare	Salariato fisso	Salariato saltuario	Totale
A – Polo	79,6	6,2	14,3	100,0	75,0	6,2	18,9	100,0
B - Polo intercomunale	82,3	4,9	12,8	100,0	73,1	4,8	22,2	100,0
C – Cintura	84,0	5,5	10,5	100,0	79,8	6,4	13,8	100,0
D – Intermedio	85,8	3,6	10,7	100,0	81,2	3,9	14,9	100,0
E – Periferico	84,3	2,6	13,1	100,0	83,7	2,8	13,5	100,0
F - Ultraperiferico	85,5	3,0	11,5	100,0	84,5	1,6	13,9	100,0
Totale complessivo	83,9	4,5	11,5	100,0	80,1	4,9	15,0	100,0

Fonte: nostre elaborazioni dati censimento generale agricoltura, varie annate.

<sup>14</sup> La differenza tra dati censuari e dati INPS è dovuta al fatto che non tutti i lavoratori agricoli sono obbligati all'iscrizione INPS e soprattutto al fatto che il censimento agricolo rileva una forte presenza di lavoro familiare part-time e saltuario, che risulta impiegato solo in certe fasi di punta del processo produttivo agricolo, come la raccolta ad esempio.

**Figura 4.3 – Evoluzione degli occupati agricoli autonomi e salariati (2007-2013)**

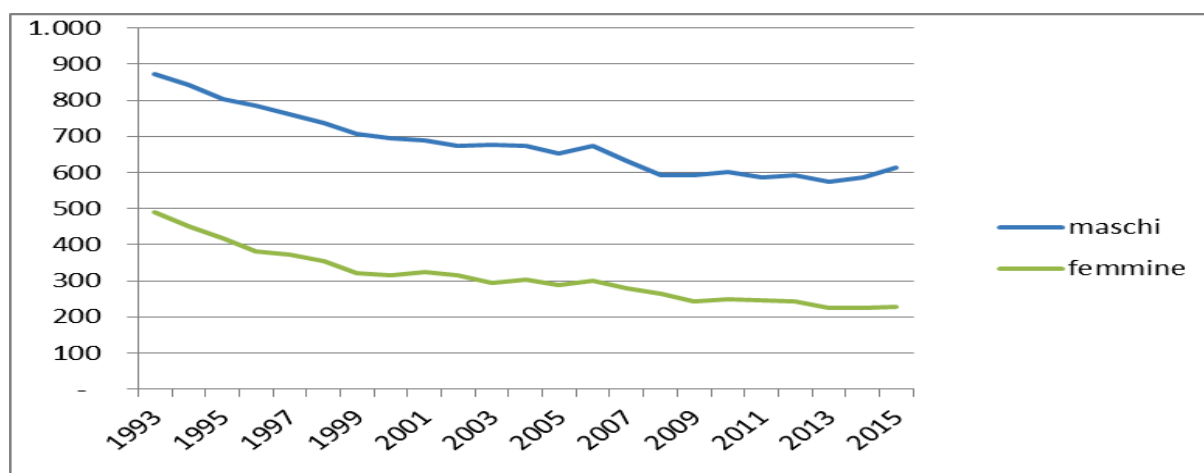


Fonte: nostra elaborazione su dati INPS

La componente salariata saltuaria cresce in tutte le aree dove c'è una forte domanda stagionale di lavoro, quindi in tutte le aree più intensive: questo dato viene confermato guardando alla composizione del lavoro aziendale nel 2010 (tabella 4.1), in particolare nei poli urbani e nei poli intercomunali, dove il lavoro saltuario, da solo, rappresenta il 20% circa del lavoro totale rilevato dal censimento agricoltura. Questo dato è certamente sottostimato, ma non sono disponibili dati diversi dal censimento a livello comunale.

Se guardiamo più a fondo il lavoro familiare, emergono due tendenze: da una lato, il più accentuato ridimensionamento dell'occupazione femminile in agricoltura, in netta controtendenza con quanto è avvenuto in altri settori; dall'altro, il basso ricambio generazionale dei conduttori, frutto della fuoriuscita dei giovani dal settore (Esposti e Merlino, 2016). La caduta dell'occupazione femminile appare evidente nell'ultimo decennio (1993-2015) (figura 4.4), durante il quale si dimezza, passando dal 36% dell'occupazione agricola totale al 28% del 2013.

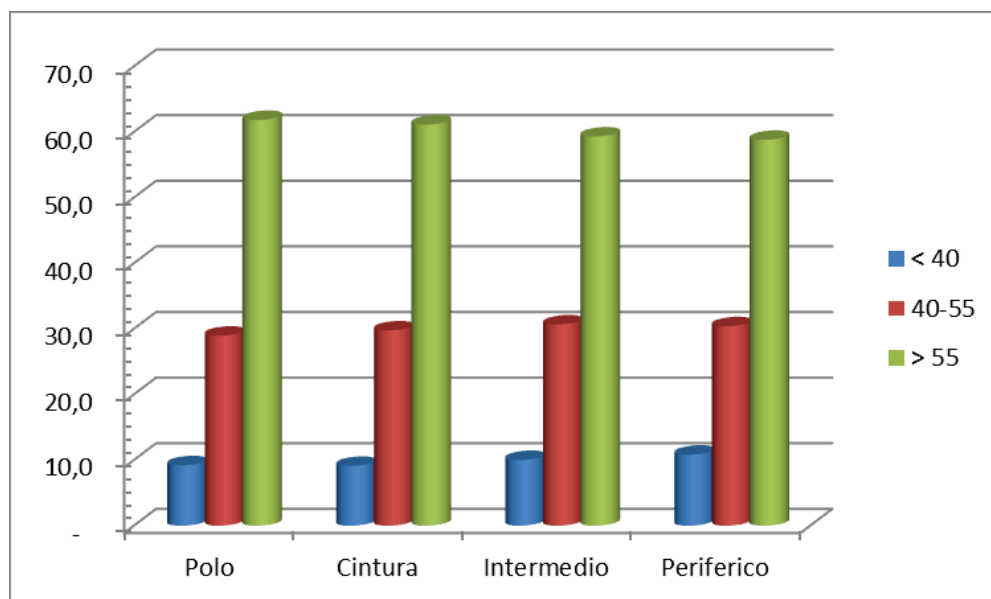
**Figura 4.4 – Evoluzione degli occupati agricoli maschi e femmine (1993-2015, in migliaia)**



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

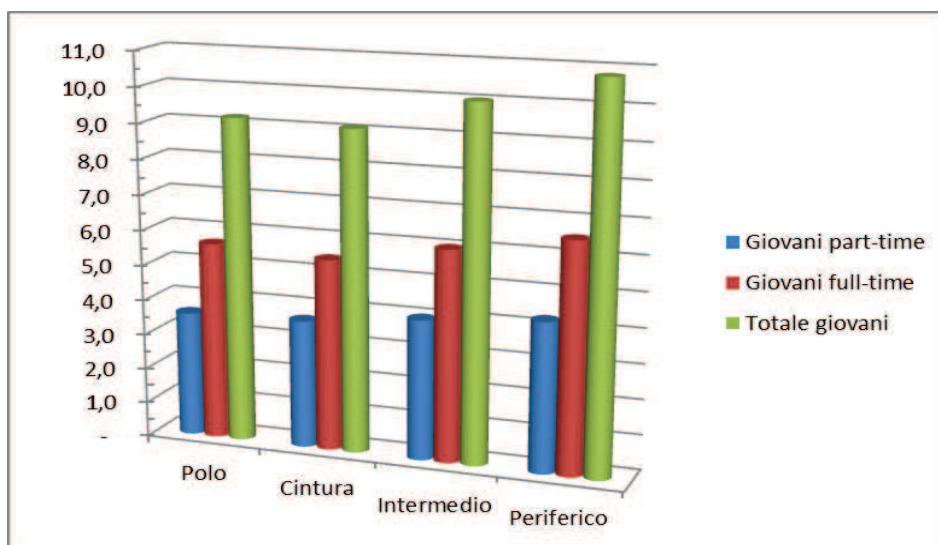
Per ciò che riguarda invece l'occupazione giovanile, il ridimensionamento ha colpito soprattutto le aree centrali, dove il mercato del lavoro è più dinamico e quindi le opportunità per i giovani della famiglia contadina sono maggiori. Infatti, se guardiamo al profilo dei conduttori per classi di età, ci sono in proporzione più anziani nei poli e nelle aree di cintura e invece più giovani nelle aree periferiche (figura 4.5). Questo contraddice una narrativa che vuole una maggiore presenza di anziani nelle aree periferiche. In queste aree i giovani rimangono più frequentemente a condurre un'azienda, sia a titolo part-time sia full-time (figura 4.6), probabilmente per l'esistenza di aziende medie più grandi e/o per l'assenza di reali e più remunerative occupazioni extra-aziendali in loco. Trovare un'occupazione stabile implicherebbe in molti casi non solo l'abbandono dell'azienda paterna, ma anche i luoghi di origine, scelta che non molti vogliono fare. Questo discorso non riguarda naturalmente solo i conduttori, ma anche l'intero nucleo familiare: la quota di familiari sotto i 40 anni è proporzionalmente più elevata nelle aree periferiche e in quelle intermedie che nei poli e nelle aree di cintura. Questo vuol dire due cose rilevanti: che i giovani, anche se impegnati fuori azienda, contribuiscono a fornire un contributo lavorativo non irrilevante soprattutto nelle aree più povere; in secondo luogo, letto insieme al ruolo dei giovani tra i conduttori, che il patrimonio di risorse umane potenziali per una valorizzazione delle aziende agricole in aree periferiche non si è completamente esaurito.

**Figura 4.5 – Distribuzione % dei conduttori agricoli per classi di età in ciascun tipo di area nel 2010**



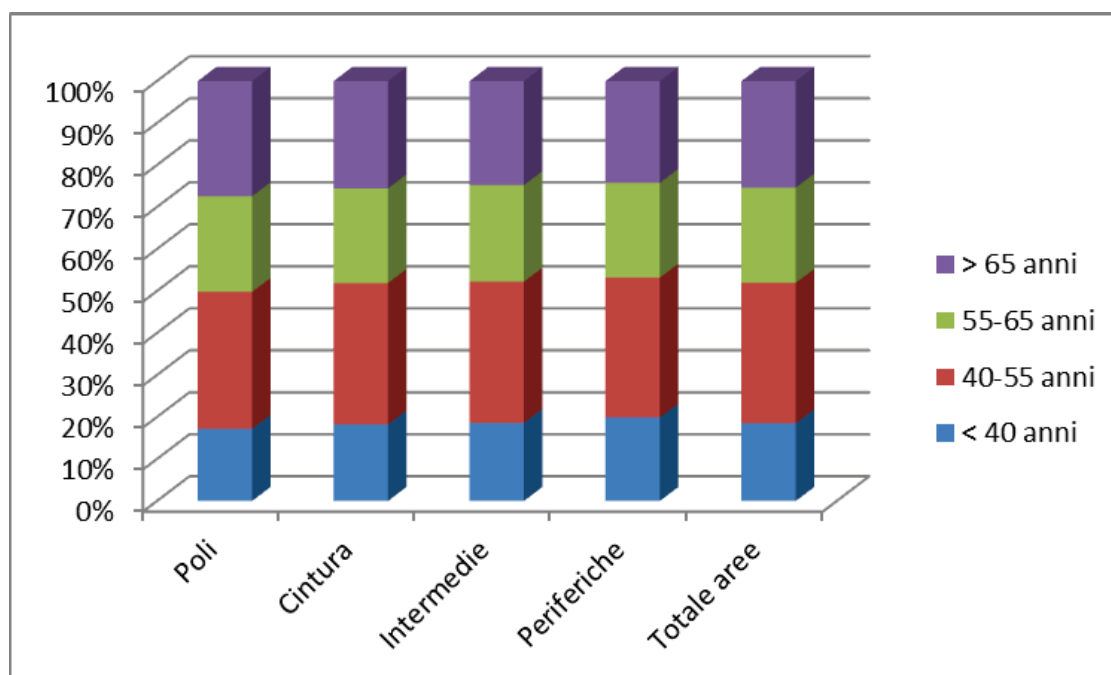
*Fonte: nostre elaborazioni su dati censimento generale agricoltura 2010, ISTAT*

Figura 4.6 – Quota % di giovani conduttori agricoli (full-time, part-time e totali) in ciascun tipo di area nel 2010



Fonte: nostre elaborazioni su dati censimento generale agricoltura 2010, ISTAT

Figura 4.7 – Distribuzione % dei componenti familiari per classi di età in ciascun tipo di area nel 2010

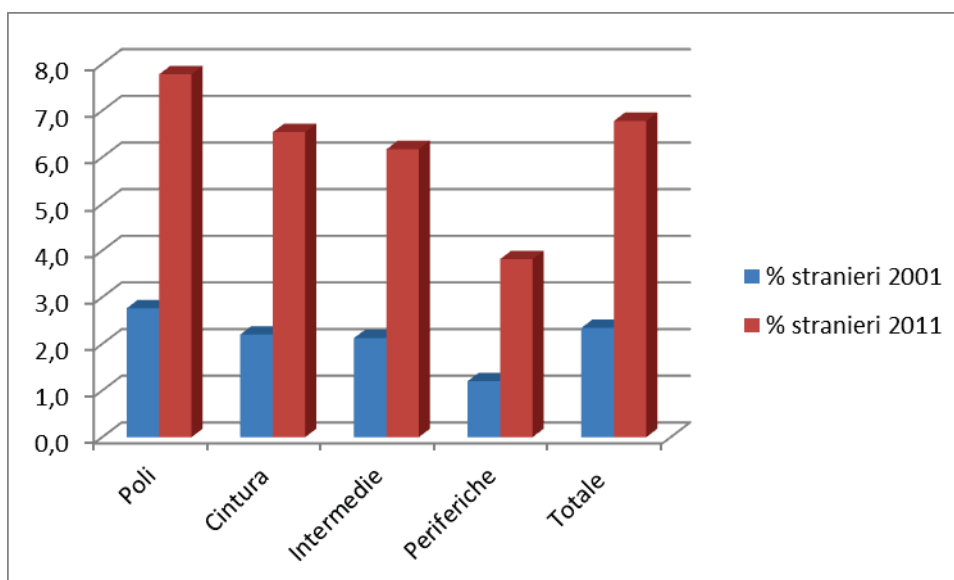


Fonte: nostre elaborazioni su dati censimento generale agricoltura 2010, ISTAT

Un'altra tendenza strutturale dell'occupazione agricola è il crescente ruolo assunto dagli immigrati, sia di quelli provenienti da altri paesi dell'Unione Europea, sia da paesi extra-UE. Si tratta naturalmente di una tendenza in continua crescita e difficile da quantificare. Secondo la rilevazione annuale ISTAT, i lavoratori stranieri in agricoltura ammonterebbero a poco più di 100 mila unità nel 2013 (13,5% dell'occupazione agricola complessiva). In realtà, la presenza straniera è più elevata, perché nascosta nell'ampia quota di lavoro irregolare in

agricoltura: secondo l'indagine annuale INEA-CREA nel 2013 sarebbe addirittura di 300 mila unità (37% dell'occupazione agricola totale) e nel 2015 sarebbe cresciuta a 405 mila unità, quasi ugualmente ripartita fra paesi UE ed extra-UE. Una grande quota di questo lavoro è stato utilizzato per lavori stagionali e saltuari nelle colture più intensive, sia a Nord sia al Sud del paese. Va a soddisfare le ingenti esigenze delle attività agricole più labour-intensive, cui la manodopera familiare non riesce a far fronte nelle aziende medio-piccole; oppure più frequentemente nelle aziende più grandi che ovviamente tendono a impiegare lavoro a basso costo nelle stagioni di punta (raccolta, irrigazione, ecc.) e in molte aree di pianura irrigua. Nelle aree interne l'uso della manodopera immigrata è proporzionalmente meno intenso, viene destinato alle attività zootecniche estensive, inclusa la cura e la sorveglianza delle greggi ovi-caprine, e all'olivicoltura. Se guardiamo alla presenza di stranieri nelle diverse aree, trova conferma la forte presenza e la maggiore crescita nelle aree "centrali" (figura 4.8).

**Figura 4.8 – % di stranieri per tipo di area nel 2001 e nel 2011**



Fonte: nostre elaborazioni su dati censimento ISTAT popolazione

### ***4.3. Gli effetti occupazionali della PAC: analisi della più recente letteratura***

La letteratura che ha studiato le determinanti dell'occupazione in agricoltura è molto vasta ed è stata esaminata in precedenti reviews a cui si rinvia per un approfondimento (Tocco et al, 2012; EP-Agri-Committee, 2016). In questo capitolo si prenderà in considerazione quella parte della letteratura basata su modelli econometrici. Ve ne sono fondamentalmente due tipi: modelli di domanda di lavoro e modelli di entrata/uscita riferiti alla partecipazione al mercato del lavoro da parte di membri della famiglia agricola<sup>15</sup>. Naturalmente, sono

<sup>15</sup>Si esclude da questa analisi tutta quella letteratura basata su altri metodi quali la programmazione matematica, le matrici di contabilità sociale, i modelli di equilibrio generale, ecc.

considerati tutti quei modelli che includano tra le variabili esplicative le politiche attivate nella PAC, ad un livello di dettaglio adeguato.

La ricognizione degli studi presenta i principali risultati in modo sintetico nella tabella 4.2. Va premesso che non sempre tali risultati sono perfettamente comparabili. La base dati può essere molto varia: unità aziendali, comunali o regionali, osservati in serie storica. Il primo gruppo di modelli è quello basata sulla domanda di lavoro. Presenta interessanti analogie nei risultati ottenuti: in generale, salvo lo studio di Nordin (2014), gli effetti del 1° pilastro sono negativi, sia per il lavoro familiare, sia per quello salariato. Questa conclusione sembra piuttosto robusta perché supportata da stime statisticamente significative in contesti e metodi diversi, anche all'interno dello stesso studio (Kaditi, 2013). Questo effetto negativo deriva dalla combinazione di due meccanismi (Dupraz e Latruffe, 2015; Petrick e Zier, 2011): a) innanzitutto, dal fatto di aver reso il pagamento disaccoppiato dalla produzione, il che rende possibile per la singola azienda ridurre l'impiego di lavoro senza perdere il sussidio (che diventa dunque un sussidio al reddito); b) uno spostamento della composizione produttiva verso colture meno labour-intensive. Petrick e Zier (2011) introducono un'altra ipotesi: in alcuni casi i pagamenti diretti avrebbero fornito iniezioni di liquidità per fare investimenti del tipo labour-saving. Un effetto negativo è prodotto anche dai pagamenti accoppiati alla produzione (sia quelli a superficie sia quelli a capo allevato). Ciò è vero sia nel caso greco (Kaditi, 2013), sia nelle tre regioni tedesche esaminate da Petrick e Zier (2011). Tuttavia in Francia Dupraz e Latruffe (2015) stimano effetti diversi a seconda dei pagamenti per colture o per allevamenti: i primi hanno effetti negativi sul lavoro familiare, che verrebbe sostituito da quello salariato e/o a contratto (contoterzismo); i pagamenti per allevamenti hanno invece effetti positivi sul lavoro familiare e a contoterzi, negativi su quello salariato. È evidente che i pagamenti accoppiati alterano i rapporti di convenienza tra lavoro familiare e salariato, favorendo un'allocazione del lavoro familiare fuori azienda laddove le colture sono più estensive e meccanizzabili e laddove esistano servizi efficienti in contoterzi offerti su scala locale dal mercato.



**Tabella 4.2 – Sintesi di alcuni studi econometrici sugli effetti della PAC sulla domanda di lavoro in agricoltura**

Autori dello studio	Tipo di modello econometrico		Impatto occupazionale dei diversi strumenti della PAC					
	Modello empirico	Paese/Regione. Tipo di base dati	Pagamenti diretti	Pagamenti accoppiati	Investimenti aziendali	Indennità compensative montagna a alter zone	Pagamenti agro-ambientali	Investimenti diversificazione e qualità vita
A. On farm labour use (family and hired)								
Dupraz, P., Latruffe, L. (2015)	Neoclassical labour demand model. Simultaneous three-equation system (family, hired and contract work). Maximum likelihood estimator (ML)	France: FADN data set (about 1800 farms) including only specialised field crop farms for the period 1990-2007	Family: -,0005*** Hired: -,0011** Contract work: ,0002	Family: - Crops: -, 0006*** - Livestock: ,0009*** Hired: - Crops: ,0013 - Livestock: -,0041*** Contract work: - Crops: ,0007 - Livestock: ,0026***	Family: ,0001 Hired: -,0003 Contract work: ,0002	Family: ,0016*** Hired: ,0063*** Contract work: -,0016*	Family: ,0006 Hired: -,0003 Contract work: ,0025***	
Kaditi, E. A. (2013)	Neoclassical labour demand model. Difference-in-differences (DID) estimation. Generalised method of Moments procedure (GMM)	Greece: FADN dataset (about 5000 farms) for 19 consecutive years (1990-2008)	Family: -,000018* (DID) -,000098*** (GMM) Hired: -,00012*** (DID) -,000063*** (GMM)	Family: -,00003*** (DID) -,000044*** (GMM) Hired: -,00001 (DID) -,000027*** (GMM)	Family: ,00019*** (DID) -,00038*** (GMM) Hired: -,00014*** (DID) -,00027** (GMM)			
Nordin, M. (2014)	Two stage instrumental variables (IV)	Sweden: panel dataset of 261 municipalities over the period 2001-2010	≈ 0,4***		Positive, but not significant	≈ -0,7***		Negative, but not significant
Petrick, M., Zier, P. (2011)	Neoclassical labour demand model. Difference-in-differences (DID) estimation.	Three German regions (Brandenburg, Saxony, Saxony-Anhalt): panel data set of 69 landkreis (counties) for seven years (2000-2006)	-37,79**	Area : -34,05** Livestock: -43,17*	Positive, but not significant	Negative, but not significant	14,45*	Positive, but not significant -7,64* with one year lag

Gli effetti occupazionali degli strumenti di policy dello sviluppo rurale, considerati nel loro complesso (Kaditi, 2013), o singolarmente per categoria (investimenti aziendali, indennità compensative al reddito nelle zone svantaggiate, pagamenti agro-ambientali e investimenti nella diversificazione delle economie rurali), appaiono più controversi e in ogni caso non univoci. Le politiche di supporto degli investimenti aziendali non hanno effetti statisticamente significativi sull'occupazione, sebbene in diversi casi il segno sia positivo. Petrick e Zier (2011) trovano che gli investimenti nella trasformazione e commercializzazione dei prodotti abbiano avuto in Germania un effetto negativo sull'occupazione, sia nel breve, sia nel medio termine, a causa dell'introduzione di tecnologie labour-saving. Per ciò che riguarda l'indennità compensativa per le zone svantaggiate, non vi sono risultati univoci: solo nel caso francese l'effetto è positivo, mentre altrove l'effetto è sempre opposto. I pagamenti agro-ambientali generano occupazione nei due studi più dettagliati: in Francia l'effetto è positivo sul lavoro familiare e in contoterzi, per via della maggiore intensità di lavoro richiesta dalle pratiche conservative (ad es. le colture invernali di copertura); in Germania perché si sostiene l'agricoltura biologica, evidentemente più esigente di lavoro. Le politiche di sostegno di investimenti in servizi, infrastrutture, diversificazione dell'agricoltura, ecc. sono poco esplorate in questi modelli. Sicuramente lo scarso peso finanziario nei PSR, da un lato, e l'effetto solo indiretto sul lavoro aziendale rendono, per questa tipologia di investimenti rurali, più complessa la quantificazione econometrica e meno significativi i coefficienti di regressione. Inoltre, questi investimenti possono migliorare le condizioni di competitività esterna delle aziende agricole, ma può anche migliorare le opportunità di lavoro fuori azienda e quindi contribuire a ridurre l'impegno in azienda. Questo secondo effetto è visibile nello studio di Patrick e Zier (2011), con un lag temporale di un anno dall'investimento.

#### ***4.4. Metodologia e dati utilizzati***

Il modello econometrico è basato sulla domanda di lavoro in agricoltura (variabile dipendente), che dipende da una serie di variabili, tra le quali sono incluse anche diverse variabili di policy:

$$AWU_i = f(Z_i, P_i, u_i)$$

dove

$AWU_i$ , il lavoro impiegato in azienda, espresso in unità di lavoro annue full-time nel 2014 nell' $i$ -mo comune;

$Z_i$ , il set di variabili aziendali e di contesto in un momento medio del periodo 2007-13 (2010 come anno di rilevazione censuaria) nell' $i$ -mo comune;

$P_i$ , le variabili di policy agricola nel periodo 2007-13 nell' $i$ -mo comune;

$u_i$ , il valore dei residui nell' $i$ -mo comune.

Per stimare questo modello si è fatto ricorso a due metodi: minimi quadrati ordinari (OLS) e minimi quadrati a due stadi (2SLS). Con gli OLS si assume l'assenza di correlazioni tra  $P_i$  e  $u_i$ , vale a dire che le variabili di policy siano esogene come le altre variabili indipendenti. Poiché invece è molto probabile che questa assunzione non sia realistica, in quanto anche le variabili di policy siano in parte endogenamente determinate, allora l'uso del metodo 2SLS consente di produrre stime dei parametri di regressione più corrette sotto il profilo statistico.

Il data-base contiene variabili quantificate a livello comunale (LAU2 nella nomenclatura EUROSTAT), tratte dal censimento generale dell'agricoltura del 2010, dal censimento generale della popolazione del 2011, dalle indagini annuali ISTAT sulla popolazione e infine dalla banca dati dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA). Tutte le informazioni sono disponibili a livello comunale per l'universo degli 8098 comuni italiani.

La variabile dipendente è misurata in unità lavorative annue (agricultural working unit, AWU), dove un'unità di lavoro corrisponde a 270 giornate lavorative/anno. Poiché la rilevazione censuaria delle giornate impiegate è riferita al 2010, il dato comunale è stato proiettato al 2014 sulla base del tasso di variazione degli occupati agricoli in ogni regione. Naturalmente, due distinte proiezioni sono state calcolate per il lavoro familiare e per quello salariato, in quanto si tratta di componenti del lavoro agricolo che manifestano dinamiche diverse.

Tra le variabili esplicative possiamo distinguere due gruppi: variabili relative alla struttura aziendale e variabili di contesto. Tra le prime il modello prevede la superficie agricola utilizzata (SAU) e la produzione agricola standard<sup>16</sup> per ettaro di superficie agricola utilizzata (PA/SAU). La SAU rappresenta una variabile di dimensione aziendale e può essere considerata una proxy dei fattori fissi aziendali (Dupraz e Latruffe, 2015); la PA/SAU rappresenta l'effetto della produttività del fattore terra e al contempo una proxy della redditività aziendale e dell'influenza dei prezzi e dell'ordinamento produttivo adottato. Tra le variabili di contesto sono state incluse il reddito disponibile pro-capite del comune (2011) e la presenza di immigrati nel comune (media annua nel periodo 2001-2011)<sup>17</sup>. Il reddito disponibile pro-capite rappresenta l'effetto della remunerazione media ottenibile fuori azienda (nei modelli di domanda il salario extra-aziendale); la presenza di immigrati rappresenta invece l'effetto della presenza di manodopera disponibile in loco a costi più bassi della manodopera salariata

---

<sup>16</sup> Si tratta di produzione standard perché stimata moltiplicando parametri di produttività per ettaro e per capo omogenei per regione agraria alle colture e agli allevamenti rilevati dal censimento agricoltura del 2010 in tutte le aziende agricole dell'agricoltura italiana. I parametri di produttività e di prezzo si riferiscono al triennio 2009-2011. In tal modo si ottiene una stima molto verosimile della produzione agricola per i livelli di aggregazione desiderati (gruppo di aziende, comune, provincia, zona altimetrica, regione), al lordo ovviamente dei costi di produzione, fissi e variabili.

<sup>17</sup> La presenza di immigrati, più che la domanda di lavoro, può contribuire a spiegare l'offerta a livello locale, soprattutto in settori dove una buona quota della domanda non è qualificata ed è concentrata temporalmente in alcuni periodi dell'anno.

regolare, data la segmentazione del mercato del lavoro, e dovrebbe avere un effetto atteso positivo sull'impiego di lavoro esterno in azienda.

Tra le variabili di policy agricola sono comprese, per il primo pilastro:

- i pagamenti unici aziendali erogati per comune nel periodo 2007-13;
- i pagamenti accoppiati erogati per comune nel periodo 2007-13, previsti dall'art. 68 del *Reg. Ce 73/2009*, per diverse attività produttive (avvicendamento biennale, latte, vacche nutrici, bovini macellati, ovi-caprini, tabacco, *danae racemosa*, olio d'oliva, barbabietola da zucchero).

Per il pilastro dello sviluppo rurale, invece, sono inclusi come variabili esplicative quattro gruppi omogenei di policy:

- gli investimenti strutturali in agricoltura, considerati come somma degli investimenti nelle aziende agricole e forestali, aiuti ai giovani, alla formazione e alla divulgazione, alle imprese di trasformazione, infrastrutture agricole, investimenti non produttivi;
- i pagamenti agro-ambientali e per le aree Natura 2000;
- le indennità compensative per le zone montane e per le altre aree con svantaggi naturali;
- gli investimenti per la diversificazione e la qualità della vita: attività non agricole, infrastrutture e servizi di piccola scala, turismo rurale, piccole imprese artigianali e manifatturiere, investimenti nell'ambito del Leader.

La lista delle variabili si completa con alcune variabili strumentali, inserite nel modello 2SLS, che compaiono nell'appendice al capitolo.

#### **4.5. Risultati del modello**

I risultati sono presentati sia per il modello OLS sia per quello 2SLS (tabella 4.4).

I due metodi forniscono risultati del tutto comparabili dal punto di vista statistico e dei segni delle variabili esplicative, eccetto che per la significatività di alcune politiche: i pagamenti agro-ambientali non risultano avere un'influenza significativa sull'occupazione con il metodo 2SLS (mentre hanno un effetto positivo e significativo con il metodo OLS). La quota totale di varianza spiegata dai due modelli è piuttosto alta, circa l'80%. In entrambi i casi la regressione è stata stimata in forma log-log (logaritmica sia nella variabile dipendente, sia nelle variabili dipendenti), il che implica che i coefficienti di regressione stimati coincidono con le elasticità dell'occupazione agricola al variare delle singole variabili indipendenti. Poiché il modello 2SLS tiene conto dell'endogeneità delle variabili di policy, di qui in avanti si terranno in considerazione i risultati forniti da questo modello, soprattutto, come vedremo più in avanti, nel confronto tra le stime ottenute nelle diverse tipologie di aree.

**Tabella 4.4 – Risultati delle regressioni con metodo OLS e 2SLS sull’occupazione agricola al 2014**

Variabili dipendenti	OLS model		2SLS model	
	Coefficienti regressione		Coefficienti regressione	
	B	Significatività	B	Significatività
Costante	5,699	***	2,707	**
<b>Variabili di struttura e di contesto:</b>				
Superficie Agraria Utilizzata (SAU)	0,578	***	0,616	***
Produzione agricola per ettaro	0,412	***	0,598	***
Reddito disponibile pro-capite	-0,993	***	-0,815	***
Immigrati (media annua 2001-2010)	0,192	***	0,167	***
<b>Variabili di policy:</b>				
Pagamenti accoppiati per ha	-0,019	***	-0,077	*
Pagamento unico aziendale per ha	-0,052	***	-0,110	***
Pagamenti agro-ambientali per ha	0,027	***	-0,037	
Indennità compensative per ha	0,023	***	0,058	***
Investimenti agricoli totali per ha	0,049	***	0,067	**
Investimenti in diversificazione per ha	0,022	***	0,072	***
<hr/>				
N. di osservazioni	8091		8057	
R-quadro	0,794		0,792	
R-quadro corretto	0,794		0,792	
F-test	3120***		3066***	

Fonte: nostre elaborazioni

Nota: La significatività dei coefficienti è dell’1% (\*\*\*), 5% (\*\*), 10% (\*).

Le variabili aziendali esercitano una forte influenza sull’occupazione, con segno positivo: all’aumento della SAU e della produttività, l’occupazione agricola totale cresce in modo più significativo che nel caso delle altre variabili. In entrambi casi un aumento del 10% provoca un aumento dell’occupazione del 6% circa, che rappresenta un impatto significativo. La crescita del reddito pro-capite dell’area, invece, favorisce la riduzione dell’impiego di lavoro in azienda, perché un reddito più elevato coincide con l’esistenza di occupazioni extraziendali relativamente più remunerative in loco, che attraggono la manodopera familiare verso altre attività<sup>18</sup>. La presenza di manodopera immigrata in zona, invece, favorisce l’occupazione agricola, probabilmente in connessione con la sostituzione della manodopera familiare e la convenienza ad impiegare lavoro a salari più bassi, come quelli erogati generalmente ai lavoratori immigrati. In ogni caso appare

<sup>18</sup> L’entità di questo effetto va considerata con cautela data la approssimazione con cui l’ISTAT rileva il reddito pro-capite a livello comunale.

chiaro da entrambi i modelli che la manodopera immigrata non sottrae lavoro a quella già esistente, anzi garantisce una copertura di forza lavoro che viene impiegata in attività più remunerative fuori azienda.

Le variabili di policy evidenziano una chiara dicotomia tra strumenti del primo pilastro, da un lato, e secondo pilastro della PAC, dall'altro: i primi, si tratti di pagamento unico aziendale o di pagamenti disaccoppiati, esercitano un impatto negativo sull'occupazione, mentre i secondi (fatta eccezione per l'agro-ambiente, non significativo nel modello 2SLS) hanno tutti un impatto positivo e comunque mai superiore all'1%. Questi risultati, almeno per il primo pilastro, sono largamente coincidenti con quelli rilevati dall'analisi della letteratura dei modelli basati sulla domanda di lavoro. Per le misure del secondo pilastro, invece, quei modelli indicavano degli effetti alquanto controversi, mentre nel caso italiano le nostre stime rivelano effetti positivi, in particolare per le misure di investimento (sia gli investimenti aziendali in generale, sia quelli in diversificazione rurale). Gli investimenti aziendali favoriscono un recupero di competitività delle aziende e quindi anche la crescita dell'occupazione (e non la sostituzione come suggeriscono alcuni degli studi menzionati più sopra). Gli investimenti in diversificazione e servizi, inclusi quelli promossi dai Gruppi di Azione Locale, evidentemente favoriscono una migliore valorizzazione delle produzioni tipiche aziendali (tramite le filiere corte, la domanda agri-turistica, e così via) e/o un miglioramento dei servizi a scala locale per la popolazione, generando un effetto positivo sull'occupazione. Data la dimensione delle aziende che diversificano nelle aree rurali, è probabile che si tratti soprattutto di manodopera familiare impiegata in azienda.

Ciascun territorio risponde in modo diverso alle sollecitazioni della PAC, così come anche alle altre variabili strutturali e di contesto. Nella tabella 3.5 sono illustrate le stime dei coefficienti di regressione distinte per tipo di area: periferica, intermedia e periferica, poli urbani e aree di cintura. Abbiamo considerato l'aggregato aree intermedie e periferiche per la grande affinità tra i due tipi di area, senza tuttavia perdere di vista la specificità delle sole aree periferiche nel confronto.

L'occupazione risponde all'aumento della dimensione e della produttività della terra meglio nelle aree "centrali" che in quelle periferiche: l'elasticità della risposta cresce passando dalle periferiche ai poli urbani a aree di cintura. A parità di dimensione e di produttività (qualità della terra e tecnologia), quello che influenza la domanda di lavoro è la dotazione di risorse esterne (collegamenti col mercato, dotazione di servizi, ecc.) delle aree centrali. Nel caso del reddito pro-capite, invece, le aziende delle aree periferiche sono più reattive a cambiamenti nel reddito delle aree centrali, probabilmente perché nelle aree periferiche le aziende producono redditi mediamente più bassi e le famiglie sono più attente a cogliere le opportunità che eventualmente si dovessero creare per lavorare fuori azienda.

**Tabella 4.5 – Risultati delle regressioni sull’occupazione agricola al 2014 col metodo 2SLS nelle diverse aree**

Variabili dipendenti	Periferiche		Intermedie e periferiche		Poli urbani e aree di cintura	
	Coefficienti regressione		Coefficienti regressione		Coefficienti regressione	
	B	Significatività	B	Significatività	B	Significatività
Costante	2,724		1,768		-9,226 ***	
<b>Variabili di struttura e di contesto:</b>						
Superficie Agraria Utilizzata (SAU)	0,47 ***		0,54 ***		0,72 ***	
Produzione agricola per ettaro	0,47 ***		0,57 ***		0,73 ***	
Reddito disponibile pro-capite	-0,69 **		-0,59 **		0,06	
Immigrati (media annua 2001-2010)	0,08 *		0,08 ***		0,18 ***	
<b>Variabili di policy:</b>						
Pagamenti accoppiati per ha	-0,48 ***		-0,34 ***		-0,31 ***	
Pagamento unico aziendale per ha	-0,07		-0,22 ***		0,21 **	
Pagamenti agro-ambientali per ha	0,23 **		0,04		-0,05	
Indennità compensative per ha	-0,09		-0,08 **		0,30 ***	
Investimenti agricoli totali per ha	0,24 *		0,22 ***		0,11 *	
Investimenti in diversificazione per ha	0,04		0,09 **		-0,07	
N. di osservazioni	1812,00		4158,00		3888,00	
R-quadro	0,55		0,58		0,66	
R-quadro corretto	0,55		0,58		0,66	
F-test	220,4***		566,7***		741,6***	

Fonte: nostre elaborazioni

Nota: La significatività dei coefficienti è dell’1% (\*\*\*), 5% (\*\*), 10% (\*).

I pagamenti disaccoppiati confermano avere un impatto negativo sull’occupazione in ogni area, mentre il pagamento unico agisce in modo differenziato: nelle aree periferiche e intermedie ha un impatto negativo, mentre è positivo in quelle “centrali” dove probabilmente vi è una maggiore scelta di orientamenti produttivi e non necessariamente più estensivi. Contrariamente a quanto emerge a livello nazionale, nelle aree periferiche i pagamenti agro-ambientali hanno un effetto positivo, stimolando l’adozione di tecniche più labour-intensive laddove gli ordinamenti sono mediamente più estensivi. Nelle altre aree l’impatto non è statisticamente significativo: colpisce l’assenza di significatività proprio nelle aree “centrali”, dove le misure agro-ambientali e il biologico hanno trovato più larga diffusione. L’indennità compensativa per le aree montane e a vincoli naturali ha una sorte singolare: mostra un impatto negativo sull’occupazione proprio nelle aree in cui dovrebbe stimolare la permanenza degli agricoltori sulla terra, poiché le aree montane e a vincoli naturali costituiscono il cuore delle aree periferiche e anche di quelle intermedie. Nelle aree centrali, invece, dove sarebbe scarsamente eleggibile, ha un impatto occupazionale rilevante e positivo, segno

questo delle contraddizioni intrinseche in questo strumento di politica, che è stato applicato troppo estensivamente a una nozione di area svantaggiata troppo ampia e ambigua. Sta di fatto che esso risulti efficace laddove non dovrebbe esserlo e inefficace dove dovrebbe esserlo per definizione. Gli aiuti agli investimenti agricoli, nelle loro diverse forme, confermano il loro impatto positivo in tutte le aree, ma sono migliori nelle aree periferiche e intermedie, segno questo che a parità di dimensione aziendale, di produttività della terra e di fattori di contesto, esistono margini ancora inesplorati e risorse da valorizzare in queste aree per creare nuova occupazione in agricoltura. Gli investimenti nella diversificazione rurale e nel miglioramento dei servizi hanno un impatto positivo e significativo nell'aggregato delle aree intermedie e periferiche, che possiedono anche in questo campo forti potenzialità da sviluppare.

Le classiche distinzioni territoriali prendono spesso come riferimento le zone altimetriche (montagna, collina e pianura nell'accezione ISTAT), anche se nel tempo si sono rivelate alquanto discutibili per individuare le diverse condizioni nello sviluppo locale e rurale. Spesso vengono usate come proxy della qualità delle risorse naturali, specialmente nei processi produttivi agricoli, zootecnici e forestali. In questo lavoro le abbiamo considerate per testare come funziona il modello in diverse aggregazioni territoriali dei comuni e, eventualmente, anche per avere elementi di analisi aggiuntivi a livello territoriale sull'impatto delle politiche. I risultati di tale esercizio sono illustrati nella tabella 4.6. Le variabili strutturali confermano avere una rilevanza positiva e statisticamente significativa, ma più che in pianura colpiscono i valori della collina, il che indica che spesso la collina fornisce un contributo occupazionale non irrilevante grazie alle produzioni tipiche (vino, olivicoltura). Nel caso delle variabili di contesto, il reddito disponibile pro-capite mantiene il segno negativo (ma una significatività solo in pianura), mentre l'immigrazione il segno positivo e sempre significativo. I pagamenti del primo pilastro, che siano accoppiati o meno, confermano il loro effetto deprimente dell'occupazione agricola, con una differenza: il coefficiente del pagamento unico aziendale è negativo in pianura, mentre era positivo nelle aree urbane e di cintura. Questo ci dice che quando consideriamo la pianura nel suo complesso, e non solo quella immediatamente periurbana, gli effetti dell'estensificazione degli ordinamenti produttivi si avvertono più chiaramente. I pagamenti agro-ambientali confermano l'impatto positivo in montagna, così come lo avevano nelle aree periferiche; mentre diventa negativo in collina. Le indennità compensative per le zone montane e svantaggiate rivelano un effetto positivo laddove non ci si aspetterebbe che avessero un ruolo (pianura) e laddove dovrebbero essere meno diffuse (collina), e viceversa un impatto negativo (ma non statisticamente significativo) nelle aree di elezione (montagna). Probabilmente ciò è dovuto al fatto che non riescono a contrastare efficacemente i processi di estensificazione in atto delle attività produttive. Le misure di sostegno degli investimenti agricoli, nelle varie forme, hanno un impatto positivo dappertutto, ma soprattutto in montagna, confermando quel ruolo importante che avevano già evidenziato nelle aree periferiche. Sorprende, infine, l'assenza di



significatività statistica delle misure per la diversificazione e la qualità della vita, in tutte le zone altimetriche considerate. In conclusione, si può affermare che il modello in linea generale conferma nei risultati della dicotomia montagna-pianura quelli della dicotomia aree periferiche-aree centrali assunta nella Strategia Nazionale per le Aree Interne. Ciò vale sia per le variabili strutturali e di contesto, sia per quelle di policy. L'aggregazione per zone altimetriche è certamente meno precisa, perché la collina è un vasto insieme di territori molto eterogenei sotto il profilo del grado di sviluppo. E probabilmente anche la montagna, considerata nel suo insieme, lo è, considerata l'assenza di significatività della variabile reddito disponibile pro-capite e di alcuni strumenti di policy (pagamento unico aziendale, indennità compensativa e investimenti per la diversificazione).

**Tabella 4.6 – Risultati delle regressioni sull'occupazione agricola al 2014 col metodo 2SLS nelle aree altimetriche**

Variabili dipendenti	Montagna		Collina		Pianura	
	Coefficienti regressione		Coefficienti regressione		Coefficienti regressione	
	B	Significatività	B	Significatività	B	Significatività
Costante	-0,153		-14,143	**	2,793	
Superficie Agraria Utilizzata (SAU)	0,48	***	0,65	***	0,58	***
Produzione agricola per ettaro	0,51	***	0,71	***	0,49	***
Reddito disponibile pro-capite	-0,41		0,62		-0,65	***
Immigrati (media annua 2001-2010)	0,09	**	0,19	***	0,10	***
Pagamenti accoppiati per ha	-0,92	**	-0,52	***	-0,05	
Pagamento unico aziendale per ha	-0,11		0,32		-0,25	**
Pagamenti agro-ambientali per ha	0,40	*	-0,20	***	0,03	
Indennità compensative per ha	-0,23		0,23	***	0,32	**
Investimenti agricoli totali per ha	0,35	*	0,17	***	0,13	
Investimenti in diversificazione per ha	0,01		0,04		0,11	
N. di osservazioni	2575,00		3366,00		2124,00	
R-quadro	0,30		0,54		0,70	
R-quadro corretto	0,30		0,54		0,70	
F-test	112,5***		391,9***		494,6***	

Fonte: nostre elaborazioni

Nota: La significatività dei coefficienti è dell'1% (\*\*\*), 5% (\*\*), 10% (\*).

### **3.5. Implicazioni per le politiche agricole**

Quali fenomeni hanno caratterizzato le aree più periferiche del nostro paese negli ultimi decenni? L'immagine che viene fuori dalla nostra analisi è quella di un accentuarsi delle disparità tra aree periferiche e aree centrali, soprattutto se la si guarda dal punto di vista della vera e propria emorragia di risorse umane che a finito per depauperare, in alcuni casi irreversibilmente, la realtà sociale e il capitale umano delle aree periferiche. Questo fenomeno si è attenuato nella sua intensità nell'ultimo decennio, come abbiamo visto in precedenza, ma comunque non in modo tale da invertire quella tendenza pluridecennale del periodo 1980-2000. Questa tendenza, rilevata nelle aree periferiche italiane, appare piuttosto diversa da quella immagine di un rurale dinamico che fino a qualche anno fa si tendeva a rappresentare in Europa, sostenendo che anche il rurale era sede di fenomeni diffusi di sviluppo extragricolo, che giustificavano gli sforzi fatti nella diversificazione delle economie e la messa in atto di politiche coerenti con la diversificazione e non focalizzate solo sull'agricoltura. In realtà questi fenomeni di diversificazione sono stati limitati ad alcune aree nella maggior parte dei casi, soprattutto nelle aree periferiche, rimane ancora molto da fare in termini di diversificazione dell'economia locale.

I territori reagiscono in modo differenziato alle politiche messe in atto dalla PAC. I sussidi agricoli del primo pilastro della PAC, inclusi i pagamenti accoppiati, hanno l'effetto di spostare gli ordinamenti produttivi verso attività più estensive in termini di occupazione, effetto che è già stato rilevato in altri paesi, come l'analisi della letteratura ha evidenziato. Questo effetto è ancora più evidente in quelle aree, come quelle periferiche e intermedie, che sono già caratterizzate da maggiore estensività degli ordinamenti produttivi.

Le politiche messe in atto dalla PAC producono effetti contrari a quelli che ci si aspetterebbe e per i quali le stesse politiche sono state disegnate. Un esempio calzante è fornito dalla più classica delle misure per le aree deboli, l'indennità compensativa per le zone svantaggiate, introdotta addirittura dalle direttive socio-strutturali di inizi anni '70 con lo scopo di fornire un sussidio a quelle aziende in aree marginali per continuare l'attività agricola in aree dove questa soffre di svantaggi naturali e socio-economici. Molti dubbi sulla reale efficacia di questa misura sono stati già sollevati nei rapporti della Corte dei Conti Europea, ma purtroppo senza alcun esito. Questi dubbi sono largamente confermati qui, considerati gli effetti negativi sull'occupazione agricola nelle aree periferiche e intermedie. È probabile che questi sussidi non rappresentino un incentivo sufficiente per rimanere nell'azienda agricola, mentre lo sono se uniti ad altri sussidi o ad attività extragricole come accade in quelle aree classificate svantaggiate e vicine alle aree "centrali".

Nelle aree periferiche le misure più efficaci per stimolare occupazione sono gli investimenti nel settore agricolo perché capaci di attivare quelle risorse rimaste inutilizzate sia nel nucleo familiare, sia nella terra disponibile. La risposta di queste aree alle politiche di sostegno degli investimenti è maggiore che nelle altre aree. Un effetto analogo viene prodotto dalle misure agro-ambientali, le quali tuttavia non hanno come obiettivo specifico quello di stimolare l'occupazione, bensì l'adozione di pratiche più sostenibili.

Secondo il Trattato dell'Unione Europea, tutte le politiche, inclusa quindi la PAC in tutte le sue componenti, devono contribuire all'obiettivo della Coesione territoriale. Questo obiettivo appare quanto mai attuale, considerando le disparità che si sono create tra aree periferiche e aree "centrali". L'analisi svolta sin qui non consente di confermare che la PAC sia andata in questa direzione, anzi. Naturalmente, le implicazioni che se ne possono trarre per una riforma degli strumenti della PAC sono diverse e vanno articolate tra primo e secondo pilastro.

Nel caso del primo pilastro una riforma, in un'ottica di migliorare gli effetti sulle disparità territoriali, va orientata nella direzione di ripensare il ruolo di alcune misure e probabilmente ridurre le risorse nel tempo. Nel caso del secondo pilastro, occorrerebbe abbandonare alcune misure che si sono rivelate non più efficaci (indennità compensativa per le zone svantaggiate) e concentrare le risorse su quelle che possono consentire un miglioramento stabile delle strutture produttive (investimenti), sia nelle attività agricole in azienda, sia in quelle non agricole svolte in azienda. La reattività dell'occupazione a questi investimenti è piuttosto rilevante, segno questo di una domanda latente che non viene soddisfatta dalle risorse messe in campo dai PSR nelle diverse regioni italiane. Questo suggerirebbe due cose: nel medio periodo, riallocare le risorse all'interno dei PSR a favore di quelle misure capaci di mobilitare quelle risorse umane e fondiari che nelle aree periferiche rimangono inutilizzate; nel più lungo periodo prevedere una azione forte di riforma che con coraggio metta da parte un armamentario tradizionale e obsoleto, costituito in larga parte di trasferimenti di reddito a carattere "caritatevole" (Barca, 2017) che non ci possiamo più permettere e che non hanno più ragione di esistere in un contesto di risorse scarse come quello che dovremo affrontare dopo il 2020.

## BIBLIOGRAFIA

- EC (2006): *Employment in rural areas: closing the jobs gap*. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Brussels, 21.12.2006. COM(2006) 857 final. Available at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0857&from=EN> (October 2015). Policy Department B: Structural and Cohesion Policies 104
- EC (2010a): *Europe 2020. A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. Available at: <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf> (October 2015).
- EC (2010b): *The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, 18 November 2010. COM(2010) 672 final.
- EC (2011), EU Agricultural Economic Briefs: Rural Areas And The Europe 2020 Strategy: Employment, Brief N° 5 – November 2011
- Esposti Roberto, Merlini Claudia (2016): *Lavoro e impresa nell'agricoltura italiana*, Associazione Alessandro Bartola, Studi e Ricerche di Economia e Politica Agraria, Collana Economia Applicata, Volume 2, Quaderno n. 1 del Comitato Scientifico CIA-AAB, Ancona.
- Barca Fabrizio (2017): The European Union's great opportunity, relazione presentata al 7° Forum della Coesione, Bruxelles.
- Dupraz, P. and Latruffe, L. (2015): Trends in family labour, hired labour and contract work on French field crop farms: The role of the Common Agricultural Policy. Food Policy, Volume 51, February 2015.
- European Parliament (EP), Committee on Agriculture and Rural Development (2010): *On the Future of the Common Agricultural Policy after 2013*, document EP 439.972. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2010-0204&language=EN>.
- European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department B-Structural and Cohesion Policies (2016): *The Role of the EU's Common Agricultural Policy in Creating Rural Jobs*, European Union. <http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>
- Kaditi, E.A. (2013): *The Impact of CAP Reforms on Farm Labour Structure*. FACTOR MARKETS Working Papers No. 63, August 2013.
- Nordin, M. (2014): Does the Decoupling Reform Affect Agricultural Employment in Sweden? Evidence from an Exogenous Change. Journal of Agricultural Economics, Vol. 65, No. 3, 2014, 616–636.

- Olper, A., Raimondi, V., Cavicchioli, D. and Vigani, M. (2014): *Do CAP payments reduce farmlabour migration? A panel data analysis across EU regions*. *European Review of Agricultural Economics*, 41(5): 843-873.
- Petrick, M. and Zier, P. (2011): *Regional employment impacts of Common Agricultural Policy measures in Eastern Germany: a difference-in-differences approach*. *Agricultural Economics*, 42(2):183-193.
- Petrick, M. and Zier, P. (2012): *Common Agricultural Policy effects on dynamic labour use in agriculture*, *Food Policy*, Volume 37, Issue 6, December 2012, Pages 671-678.
- Tocco, B., Davidova, S. and Bailey, A. (2012): *Key issues in agricultural labour markets: A review of major studies and project reports on agriculture and rural labour markets*. *Factor Markets Working Papers 126*, Centre for European Policy Studies.

## Conclusioni

L'analisi condotta nei tre capitoli in cui si articola questo lavoro ha concentrato l'attenzione sul ruolo che le politiche rurali hanno avuto nel ridurre le disparità territoriali tra aree rurali e altre aree. Questo studio si concentra in particolare sulla PAC, ma con una particolare attenzione a quella parte della PAC che più di tutte dovrebbe mirare allo sviluppo territoriale e che rientra nell'alveo delle politiche di sviluppo rurale.

Nell'evoluzione delle politiche strutturali e di sviluppo rurale, vi sono, come si è visto, forti elementi di continuità tra un periodo e l'altro. Vi sono almeno tre funzioni che emergono nel tempo e caratterizzano le diverse fasi che abbiamo esaminato: la funzione di modernizzazione settoriale, quella di sostenibilità ambientale e quella redistributiva e territoriale.

La prima funzione è quella che vede le politiche di sviluppo rurale come promotrici di modernizzazione agricola e agro-industriale, di natura prettamente settoriale. Questa funzione è presente in tutte le fasi menzionate, come componente costante e imprescindibile delle politiche di sviluppo rurale. La concezione della natura della modernizzazione cambia nel tempo, in relazione ai drivers esterni alle politiche: vincolata alla sostenibilità ambientale, come nel periodo 1985-1999, oppure alla migliore organizzazione della filiera agro-industriale, come nel periodo 2000-2013 e soprattutto nel periodo 2014-2020. Una modernizzazione che, almeno nelle intenzioni degli orientamenti comunitari, si allarga dalla singola impresa all'ambiente e all'intera filiera produttiva. Soprattutto nel nostro paese, a partire dalla fine degli anni '90, sono stati sperimentati approcci alla modernizzazione agricola che fanno perno sui progetti/contratti di filiera che meriterebbero una trattazione specifica.

La seconda funzione è quella di promozione della sostenibilità ambientale, che comincia a comparire nel periodo 1985-1999, con la riforma Mac Sharry del 1992, ma si afferma e si consolida nel periodo successivo (2000-2013) fino a divenire, come abbiamo visto dai dati dell'allocazione finanziaria, la componente predominante nei PSR di gran parte delle regioni. I drivers di questa evoluzione sono in parte interni e in parte esterni al settore agricolo: ridurre gli impatti negativi della modernizzazione agricola degli anni '60 e '70 sulle principali risorse ambientali, giustificare in sede WTO i sussidi agricoli in Europa, mitigare gli impatti dell'agricoltura e della zootecnia sulle variabili climatiche.

La terza funzione è quella redistributiva e territoriale, a favore delle aree più deboli e periferiche. Questa funzione viene assicurata in due modi diversi, ma spesso complementari: con un mero sostegno del reddito per mantenere in vita aziende marginali per fattori naturali e/o per fattori economico-sociali (ad es. le indennità compensative per le zone montane e svantaggiate), e con strumenti più attivi di

sviluppo integrato (es. il Leader). Nell'ottica di valorizzare le sinergie tra politiche queste due modalità dovrebbero operare in sinergia, ma in realtà ciascuna va per conto proprio e il sostegno del reddito, purtroppo, viene utilizzato spesso in modo "assistenziale". Questa funzione, soprattutto quella territoriale, ha solo drivers esterni al settore agricolo, vale a dire categorie non agricole, associazioni, ONG, organizzazioni ambientaliste, istituti di ricerca, amministrazioni con funzione di programmazione o amministrazioni diverse da quella agricola. In realtà la funzione territoriale si è ampliata nel tempo ad altri strumenti, nei programmi di sviluppo rurale di tutti i paesi europei, ed è stata applicata con varie modalità di inter-settorialità e tipologie di strumenti. Essa dovrebbe essere potenziata nei PSR perché risponde ad una domanda che non viene soddisfatta dalla politica di coesione territoriale, troppo concentrata sulle aree urbane. Ma in realtà è quella che, per varie ragioni, viene spesso sacrificata a vantaggio della funzione modernizzatrice e di quella ambientale.

Fatta eccezione per il primo periodo che vede una netta predominanza della funzione modernizzatrice, negli altri periodi si ha una convivenza (ma con pesi diversi) delle diverse funzioni nello stesso programma, nella stessa regione, nella stessa struttura amministrativa, ecc. Ciò perché sono diversi gli attori che si fanno portatori delle diverse funzioni. Quella modernizzatrice e, in parte, quella redistributiva sono il frutto del prevalere delle forti pressioni sulla destinazione delle risorse esercitate dalle lobbies agricole (organizzazioni di categoria, associazioni dei produttori, ecc.) e della stessa amministrazione di settore. Queste pressioni si sono intensificate anche sotto la spinta di altri due importanti drivers esterni: a) la riduzione complessiva delle risorse per investimenti pubblici in agricoltura, non solo di fonte comunitaria, ma anche di fonte nazionale e regionale; b) l'introduzione di meccanismi fortemente penalizzanti in caso di manifesta inefficienza della spesa (disimpegno automatico dei Fondi europei), che è andato ovviamente a discapito della funzione territoriale, più complessa da attuare, e a vantaggio della funzione di sostenibilità ambientale, per la quale le misure sono quasi a sportello, o della funzione di modernizzazione, per la quale esiste sempre una domanda in eccesso rispetto all'offerta possibile di fondi.

Questo complesso di cause hanno agito in direzioni diverse: sia in direzione conservativa, mantenendo le politiche di sviluppo rurale come strumento settoriale; sia in senso innovativo, ampliando lo spettro di azione dei PSR al territorio nel suo insieme. Questo ampliamento di visione è avvenuto laddove hanno agito forze e bisogni nuovi nei singoli territori rurali, che hanno trovato negli strumenti messi a disposizione dalle politiche nuovi spazi e opportunità per esprimersi e per realizzare esperienze locali con risultati interessanti. Sono emerse anche tendenze politiche nuove a livello nazionale, come la Strategia Nazionale per le Aree Interne in Italia (SNAI).

La spesa della PAC per le aree interne non mostra una capacità di invertire i processi di abbandono e uscita dalla marginalità di gran parte delle aziende agricole: sebbene la

spesa PAC per occupato risulti più elevata proprio nelle aree interne, emerge che tale impegno finanziario non supera il 5% della produzione agricola e comunque risulta composto in modo predominante da puri trasferimenti di reddito senza un reale effetto strutturale, anzi a danno di altri trasferimenti che invece sarebbero più impattanti per la sostenibilità delle imprese nel lungo periodo.

Abbiamo verificato, con l'ausilio di un modello econometrico, che i sussidi agricoli del primo pilastro della PAC, inclusi i pagamenti accoppiati, hanno l'effetto di spostare gli ordinamenti produttivi verso attività più estensive in termini di occupazione, effetto che è già stato rilevato in altri paesi, come l'analisi della letteratura ha evidenziato. Questo effetto è ancora più evidente in quelle aree, come quelle periferiche e intermedie, che sono già caratterizzate da maggiore estensività degli ordinamenti produttivi.

Nelle aree periferiche, tra gli strumenti messi a disposizione dalla PAC, le misure più efficaci per stimolare occupazione sono gli investimenti nel settore agricolo perché capaci di attivare quelle risorse rimaste inutilizzate sia nel nucleo familiare, sia nella terra disponibile. La risposta di queste aree alle politiche di sostegno degli investimenti è maggiore che nelle altre aree. La reattività dell'occupazione a questi investimenti è piuttosto rilevante, segno questo di una domanda latente che non viene soddisfatta dalle risorse messe in campo dai PSR nelle diverse regioni italiane. Questo suggerirebbe due cose: nel medio periodo, riallocare le risorse all'interno dei PSR a favore di quelle misure capaci di mobilitare quelle risorse umane e fondiari che nelle aree periferiche rimangono inutilizzate (quindi investimenti, formazione, sostegno ai partenariati e alla cooperazione tra attori locali, assistenza tecnica, ecc.); nel più lungo periodo prevedere una azione forte di riforma che con coraggio metta da parte un armamentario tradizionale e obsoleto (quali le indennità compensative per le aree svantaggiate), che non ha più ragione di esistere in un contesto di risorse scarse come quello che dovremo affrontare dopo il 2020.

Ma per invertire i processi di abbandono dell'agricoltura e lo spopolamento di queste aree è necessaria una politica più ambiziosa, che agisca contemporaneamente sullo sviluppo locale e sull'accesso ai servizi essenziali. In questa politica gli strumenti che lo sviluppo rurale UE mette a disposizione sono rilevanti e complementari alle altre politiche. Quindi il PSR in ogni regione può giocare un ruolo rilevante nel sistema agro-forestale e anche nelle attività extra-agricole. Mentre può agire in modo molto marginale sui servizi. L'approccio leader è molto adottato nelle regioni, perché ha una visione territoriale, mentre le misure singole, gestite dalla regione, mancano di questa caratteristica. Di conseguenza si può integrare, fino quasi a sovrapporsi perfettamente in alcuni casi, con la SNAI. La conclusione che se può trarre è che il contributo della politica di sviluppo rurale alla SNAI dipenderà prevalentemente da fattori di governance. Più in particolare dipenderà da: a) le modalità e l'intensità con cui i PSR



hanno disegnato i target territoriali (quali aree, con quali strumenti e con quante risorse dedicate); b) il tipo di relazioni che si stabiliranno a livello locale tra associazioni/unioni dei comuni e le agenzie/parteneriati locali che attuano interventi FEASR; c) le capacità delle istituzioni centrali di monitorare e intervenire in corso d'opera per correggere il tiro, superare i conflitti, favorire la cooperazione multi-livello, ecc.