

*Sviluppo rurale e implicazioni di politica  
settoriale e territoriale  
Un approccio evolucionistico \**

**Franco Sotte**

**1. Introduzione**

L'obiettivo di un ulteriore trasferimento di risorse finanziarie della PAC dal primo al secondo pilastro, quello dedicato allo sviluppo rurale, è stato ulteriormente perseguito dalla decisione del vertice di Lussemburgo che il 26 giugno scorso ha varato la cosiddetta "revisione di medio termine". In particolare, l'applicazione del principio della degressività sugli aiuti alle imprese che riceveranno pagamenti diretti per un volume complessivo superiore a €5000, ha un impatto complessivo sulle risorse destinate allo sviluppo rurale misurabile in una crescita di circa il 30%.

E' tanto? E' poco? Come in tante occasioni del genere il bicchiere può apparire ad alcuni mezzo pieno e ad altri mezzo vuoto. Certo, se si ricorda che il Presidente della Commissione, Romano Prodi, aveva dichiarato al Parlamento Europeo: "La riforma a medio termine della Politica Agricola Comune dovrebbe determinare [...] un ulteriore trasferimento delle risorse a sostegno del mercato verso lo sviluppo rurale"<sup>1</sup> si può forse rimanere delusi. L'incremento dovrebbe sì e no portare il peso complessivo del secondo pilastro rispetto al totale dal modesto 10% al solo 13%. Ben

---

\* Una versione preliminare di questo studio è stata presentata al Convegno sul tema: "Gli attori dello sviluppo rurale", Monastero di Fonte Avellana, 11 Luglio 2003, organizzato congiuntamente dalla Comunità monastica di Fonte Avellana, dalle Centrali cooperative e dalle organizzazioni professionali agricole delle Marche, dall'Associazione "Alessandro Bartola", con il patrocinio della Regione Marche e del CNEL.

<sup>1</sup> Discorso di Romano Prodi, Presidente della Commissione Europea, *A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development*. The Commission Proposal to the Gothenburg European Council, European Parliament, Strasbourg, 15 May 2001.

lontano quindi dall'auspicato livellamento a regime dei due pilastri intorno al 50% della spesa complessiva della PAC, auspicato tempo fa dal Commissario all'Agricoltura, Franz Fischler.

Si tratta lo stesso di un segnale importante, specie in una prospettiva di medio-lungo periodo, come si deve fare in questi casi. Anche perché le scelte e le esperienze in ordine alle politiche di sviluppo rurale che l'Europa conduce e condurrà nell'immediato futuro, condizioneranno per un lungo periodo il suo sviluppo e la sua coesione. Lo sviluppo delle aree rurali è, infatti, un punto di discussione molto importante in molte priorità europee: coesione regionale, valorizzazione dell'ambiente, lavoro e liberalizzazione del mercato. Lo spostamento di spesa dell'attuale PAC verso la Politica di Sviluppo Rurale (PSR) si presenta dunque come una pietra miliare nella politica di costruzione dell'Unione, che influenzerà le politiche strutturali, l'allargamento ad Est dell'Unione Europea (UE) e le negoziazioni del WTO a partire dal vertice di Cancùn che si aprirà il prossimo mese di settembre .

Entro tali prospettive, il ruolo della ricerca scientifica è indubbiamente cruciale e lo sviluppo rurale diventa una delle tematiche più importanti nell'economia agraria così come in altre scienze sociali. Tuttavia, persistono ancora due punti deboli.

Il primo riguarda l'inesistenza ancora di una compiuta fondazione teorica dello sviluppo rurale e l'insufficienza dell'analisi delle relazioni fra sviluppo rurale e sviluppo in generale.

Il secondo punto concerne la definizione di una consolidata intelaiatura della politica di sviluppo rurale, alla cui luce vadano valutati progressi e limiti del secondo pilastro della PAC (insieme a quelli di tutte le altre politiche rivolte alle aree rurali).

Lo scopo di questo studio è di fornire spunti per orientare la ricerca e gli interventi futuri, valutando la situazione attuale e mostrando i sentieri di sviluppo, i riferimenti metodologici e le competenze necessarie a tal fine. Questo lavoro si pone anche l'obiettivo di presentare una visione evolucionistica dello sviluppo rurale basata sull'esperienza delle regioni NEC (Nord-Est-Centro) ed in particolare su quella delle Marche. L'analisi può essere un utile riferimento per altri Paesi ed in particolare per quelli dell'Est Europa che, in un prossimo futuro, entreranno nell'UE.

## **2. Un'analisi dell'evoluzione della ruralità**

### *2.1 Il modello della "ruralità agraria"*

In base alle origini etimologiche ed alle definizioni riportate nei dizionari, la parola “rurale” risulta strettamente collegata all’agricoltura<sup>2</sup>. Comunemente usata come sinonimo di “agricoltura”, la parola “rurale” ha un significato chiaro: se il termine “agricoltura” è maggiormente usato per indicare le attività inerenti alla coltivazione dei terreni e all’allevamento di animali, il termine “rurale” include anche la sfera sociale ed il territorio. Tuttavia, la similitudine è stata tale che, per lungo tempo, si è assunto il peso percentuale dell’agricoltura (principalmente in termini di tasso di occupazione), per misurare il grado di ruralità e separare le aree rurali da quelle urbane.

Andando indietro nel tempo a qualche decennio fa, all’epoca della istituzione della PAC, il ruolo dell’agricoltura nelle aree rurali era così soverchiante, che le sue performance erano tali da condizionare la dinamica di tutte le altre attività coesistenti, insieme al benessere rurale. Per i suoi aspetti settoriali, possiamo classificare quella ruralità una “ruralità agraria”. La “ruralità agraria” è caratterizzata dalla netta separazione fra territori urbani e territori rurali.

I fondamenti teorici della “ruralità agraria” vanno ricercati nella debolezza dell’agricoltura e delle aree periferiche e rurali, alla luce dei vantaggi delle posizioni centrali (urbane) e dei vantaggi nelle fasi di decollo e di consolidamento tipici dei settori industriale prima e terziario poi. Essi alimentano un’interpretazione dualistica del processo di sviluppo basato sulla gerarchia spaziale, sulle economie di agglomerazione e sui paradigmi tayloristici nella teoria dell’impresa industriale. Le aree rurali possono così essere definite in modo negativo. Rurale è “*non urbano*”, rurale è il “*bianco fra i punti*”, rurale è sinonimo di povertà, marginalità e svantaggio. I territori urbani, spinti verso la concentrazione dalle economie di scala-specializzazione-urbanizzazione, sono ricchi ed in grado di raggiungere tassi di crescita più elevati. Le aree rurali, di contro, sono quelle in cui si riscontrano livelli di reddito più bassi, maggiore disoccupazione, povertà, emigrazione.

Seguendo questo approccio, alle aree rurali nel corso dello sviluppo economico generale è assegnato un duplice ruolo passivo: quello di sostenere la crescita dei centri urbani garantendo ad essi sufficienti quantità di alimenti per una popolazione in aumento, e quello di contribuire allo sviluppo dell’industria attraverso la messa a disposizione di forza lavoro a

---

<sup>2</sup> Di seguito vengono riportate alcune definizioni di rurale: “far away from large towns or cities”; Oxford Advanced Learner’s Dictionary: “of, in or suggesting the countryside or agriculture”; Concise Oxford Dictionary: “suggesting the country (opp. urban), pastoral, agricultural”; Petit Larousse: “qui concerne les paysans, la campagne”; Warhig Deutsches Wörterbuch: “ländlich, bäuerlich”; Devoto-Oli: “relativo alla campagna (spesso contrapposto a urbano)”; Nuovo Zingarelli ed Enciclopedia Zanichelli: “Della campagna, che riguarda la campagna. Chi abita, lavora nella campagna”.

basso costo attraverso l'emigrazione dalle campagne. In queste circostanze, la politica agricola (reclamata e sostenuta da una consistente capacità di rappresentanza politica degli agricoltori attraverso le proprie organizzazioni sindacali e di categoria e attraverso i partiti) assume carattere settoriale e punta ad assolvere due compiti: sostenere la produzione in termini quantitativi, attraverso misure protezionistiche ed alti livelli dei prezzi (come la PAC ha fatto), favorendo in particolare le aziende agricole più grandi, i prodotti di prima necessità e la rendita; compensare la "povertà rurale" attraverso politiche di redistribuzione (in termini di un'ampia serie di misure caratterizzate da una spesa "a pioggia" o da una generalizzata esenzione fiscale per tutte le componenti del settore agricolo).

Nel modello di "ruralità agraria" esiste un chiaro *trade-off*, fin quasi ad una identificazione, fra dimensione settoriale e territoriale dello sviluppo. Dato il peso dell'agricoltura nelle aree rurali in termini di occupazione, PIL, ecc., lo sviluppo rurale dipende dallo sviluppo agricolo o almeno la capacità dei territori rurali di resistere all'egemonia urbana dipende dalle elevate capacità di rappresentanza politica dei sindacati degli agricoltori e delle altre loro organizzazioni..

Implicitamente ciò giustifica, sia in termini assoluti che relativi, l'enorme peso (in termini sia di spesa, che di agevolazioni fiscali e contributive) assegnato alla politica agricola (come nella PAC). La politica agricola non assolve solo una funzione economica (come ad esempio nella politica industriale), ma ha anche altre funzioni: cioè una funzione sociale, di sostegno alla famiglia e alla società rurale, ed una funzione territoriale, di sostegno dell'equilibrio ambientale e territoriale. L'assunzione di fondo è che la qualità della vita nelle aree rurali sia sostanzialmente dipendente dalla politica agricola (dai relativi trasferimenti e dai relativi benefici) e che tutte le altre politiche giochino un ruolo secondario. Tanto da essere progettate e rivolte principalmente, se non esclusivamente, a servire i bisogni delle aree urbane.

In un certo senso, la politica settoriale in agricoltura ha avuto più che un ruolo settoriale: quello di redistribuzione fra territori e di sostegno sociale. Lo sviluppo delle aree rurali e la relativa gestione del territorio rurale sono pertanto consegnati agli specialisti dell'agricoltura, come un problema di carattere settoriale, con un'importanza relativamente modesta per il resto dell'economia e della società.

Tutte le altre politiche (concernenti l'industria, il turismo, i trasporti, la scuola, la sanità, ecc.) sono determinate e preliminarmente progettate dal centro per soddisfare le necessità della città, con poca o nulla cura per le specifiche esigenze delle aree rurali, aprioristicamente considerate come ineluttabilmente penalizzate e dipendenti (per la propria sopravvivenza) dal sostegno della politica agricola e, ove questo non basti, dall'emigrazione e,

nelle aree meno remote, dall'influenza positiva dello spill-over delle aree metropolitane.

Anche se i suoi paradigmi possono essere criticati sotto diversi profili, non si può disconoscere come il modello di "ruralità agraria" si basi su una chiara teoria economica. E la stessa PAC, così come l'insieme delle politiche agricole degli Stati membri; possono essere considerate strettamente coerenti con il patto sociale fra agricoltori e società implicito in quella teoria economica e enunciato sostanzialmente nell'art. 39 del trattato di Roma.

Una rappresentazione sintetica degli aspetti rilevanti del modello di "ruralità agraria", paragonato ai due modelli della "ruralità industriale" e della "ruralità post-industriale" presentati nei paragrafi successivi, viene riportata nella tabella 1.

*Tabella 1 – Le caratteristiche principali dei tre modelli di ruralità*

	<b>Ruralità agraria</b>	<b>Ruralità industriale</b>	<b>Ruralità post-industriale</b>
<b>Misura della ruralità</b>	Quota dell'agricoltura sull'occupazione	Densità demografica	Poliformismo territoriale, economico e sociale
<b>Problema economico principale</b>	Crescita del PIL pro-capite; Dualismo rurale-urbano	Sviluppo industriale e terziario delle aree periferiche/rurali	Riequilibrio territoriale; Integrazione territoriale e internazionale
<b>Settore centrale</b>	Agricoltura	Industria	Servizi
<b>Aspetto dominante nelle politiche economiche</b>	Efficienza settoriale; Redistribuzione del reddito	Infrastrutture ed economie esterne per la crescita industriale	Riequilibrio territoriale dello sviluppo di lungo termine
<b>Obiettivi della politica agricola</b>	Sicurezza alimentare (in termini quantitativi); redistribuzione redditi e stabilità sociale; consenso politico; costruzione dell'UE	Formazione del capitale industriale, trasferimento fattori produttivi (lavoro, capacità imprenditoriale, terra, capitale, ecc.)	Sicurezza alimentare (in termini di qualità); produzione di beni e servizi di interesse collettivo; mantenimento del poliformismo
<b>Politica agricola appropriata</b>	Sostegno del mercato; sostegno non selettivo; produzione intensiva	Sostegno del mercato e pagamenti diretti, sostegno alla meccanizzazione per la sostituzione del lavoro; produzione estensiva;	Politiche di sviluppo rurale; pagamenti diretti per i servizi ambientali, paesaggistici, culturali; stabilizzazione del mercato; aiuti

		controllo dell'offerta	all'aggiustamento transitori
--	--	------------------------	---------------------------------

## 2.2 Il modello della “ruralità industriale”

Nell'Unione Europea, in tutte le aree rurali, il peso dell'agricoltura è declinato. Tanto che poche zone possono essere definite come dipendenti da essa. La situazione è diversa nei PECO, dove l'agricoltura gioca ancora un ruolo importante in molte regioni, anche se è stata quasi ovunque sorpassata in termini di occupazione e di reddito dall'industria e specialmente dai servizi.

Con la riduzione del tasso di occupazione agricola, il modello della “ruralità agraria” ha perso di conseguenza il suo fondamento. Questa è la ragione per cui altri indicatori della ruralità sono stati individuati. La soluzione proposta dall'OCSE, si basa sulla densità della popolazione, è stata così accolta anche dall'UE<sup>3</sup>.

Ma altri elementi centrali del modello di “ruralità agraria” hanno perso consistenza. Per prima cosa, è caduta l'assunzione che le aree rurali siano inevitabilmente destinate ad essere in ritardo socio-economico. Malgrado la distanza, la dispersione e i limitati rendimenti di scala dovuti ad un sistema economico basato su piccole-medie imprese, l'economia e la società rurale sono un terreno fertile per far nascere e crescere le imprese industriali e terziarie: poliformismo economico, mobilità e flessibilità sociale, comportamento cooperativo che deriva dalla struttura allargata della famiglia e dalle istituzioni rurali.

Le aree rurali sono state particolarmente stimolate quando, come negli ultimi decenni in Europa, la domanda dei consumatori si è spostata da prodotti standardizzati verso una serie diversificata di prodotti personalizzati e di nicchia e quando la trasformazione della tecnologia ha permesso alle piccole-medie imprese di raggiungere (attraverso economie esterne di rete) livelli di competitività che in precedenza venivano realizzati solo dalle imprese di grande dimensione. In alcune recenti ricerche ci siamo occupati di questo tipo di evoluzione prodotta dal “decollo” industriale. La “ruralità agraria” del periodo precedente è stata così sostituita da un modello che abbiamo chiamato di “ruralità industriale”.

L'Italia è un buon caso di studio per capire i principali fondamenti del successo industriale nelle aree rurali e per analizzare le implicazioni evolutive di un tale processo sulla società rurale e agricola. Dagli anni '60 in avanti, diverse aree italiane localizzate nel Nord-Est e nel Centro (le cosiddette regioni NEC), caratterizzate da un'economia rurale e da una società basata sulla mezzadria, lontane dai centri tradizionali di crescita e di localizzazione industriale, hanno sperimentato un rapido dinamismo economico radicato nel rurale e basato sulle reti dei distretti industriali.

---

<sup>3</sup> OCSE (1994), *Creating rural indicators for shaping territorial policy*, Paris. OCSE (1996), *Territorial Indicators of Employment. Focusing on Rural Development*, Paris.

Altri, osservando che molte regioni Adriatiche (Friuli Venezia Giulia, Veneto, Emilia-Romagna, Marche, Abruzzo, Molise e più di recente anche Puglia) sono state variamente coinvolte in una tale esperienza, hanno parlato di “via adriatica allo sviluppo”. Ma per quello che ci riguarda in particolare, le Marche sono state la regione che, forse più di altre ha rappresentato una eccezione. Il suo peculiare sviluppo al quale è stato attribuito l’attributo di “modello marchigiano”, costituisce un esempio eclatante di decollo industriale e terziario in territori rurali.

L’evoluzione delle precedenti aree rurali verso sistemi locali moderni ed integrati di piccole-medie imprese è stata tale da spostare il baricentro dell’economia italiana e da caratterizzare l’attuale specializzazione della manifattura italiana su prodotti “per la persona” (scarpe, abbigliamento, cappelli, occhiali, ...) oppure “per la casa” (mobili, ceramiche, tendaggi, ecc.) e turismo. Si tratta del cosiddetto “*made in Italy*”, connesso alla moda, alla differenziazione e alla personalizzazione del prodotto, soggetto al cambiamento dei gusti e alla continua innovazione.

Malgrado il “nanismo” industriale italiano (nel 1990, la quota di piccole-medie imprese con meno di 10 addetti era il 23,3% contro il 7,4% della Germania, l’8,1% della Francia, il 7,2% del Regno Unito e solo il 3% degli USA), la competitività dell’economia italiana si appoggia oggi su più di 200 sistemi locali manifatturieri, basati su piccole-medie imprese, sorti in territori e localizzazioni che, a causa dei propri caratteri rurali, erano stati in precedenza considerati svantaggiati.

L’insegnamento tratto dal cambiamento osservato empiricamente in questi luoghi ha trovato una spiegazione scientifica solo dopo che nella teoria delle scienze sociali sono entrati nuovi concetti: “costo di transazione”, “economia di scopo”, capitale sociale e umano, reti di imprese e imprese a rete, “governance”. Ma in particolare la comprensione è legata all’emergere di un approccio evolucionistico in economia, alternativo per tanti suoi aspetti, al riduzionismo meccanicistico, che ancora costituisce il cosiddetto “mainstream” della disciplina.

Da quel momento, il caso delle aree NEC in Italia, così come quello delle esperienze simili nelle aree rurali di altri Paesi, non è stato più trattato come il classico caso del “calabrone”, che secondo certe interpretazioni della fisica non avrebbe potuto volare, nonostante l’evidenza. Ma se i fondamenti rurali del decollo industriale hanno avuto una spiegazione radicata nella lezione Marshalliana dei distretti industriali e nella teoria Shumpeteriana dell’impresa e del ruolo dell’imprenditore, un minor numero di analisi sono state condotte al fine di comprendere gli effetti generati dal cambiamento nei caratteri rurali dell’economia, della società e nella distribuzione degli effetti sul territorio e sui relativi valori del cambiamento socio-economico.

Oggi, a quarant’anni e più di distanza dalla comparsa dei distretti industriali in alcune aree rurali italiane, quando la loro esperienza ha

raggiunto oramai la fase di maturità, è possibile fare una analisi di questo tipo ed alcune considerazioni possono risultare molto utili per altre regioni rurali che si trovano ancora in una condizione di “ruralità agraria” oppure che sono recentemente entrate in uno scenario di “ruralità industriale”.

La prima considerazione riguarda le condizioni dello sviluppo. Lo sviluppo economico basato sulla crescita industriale, è realmente possibile nelle aree rurali, come nel caso dei distretti industriali italiani, ma se viene guidato esclusivamente dal mercato senza una politica responsabile del territorio, la sua distribuzione territoriale è lontana dall’essere omogenea, in quanto tende a concentrarsi in alcune parti del territorio rurale facendo nascere un nuovo dualismo al suo interno.

La parte più dinamica del territorio si specializza nel “*core business*” dei distretti industriali, guadagnando in tal senso competitività per i suoi prodotti nel mercato globale, ma irrigidendosi e perdendo via via la flessibilità necessaria per adattarsi ai nuovi scenari competitivi, mentre i costi dei fattori (ad esempi i costi del lavoro) ed i costi di transizione aumentano. Il resto del territorio (come quello delle aree montane oppure quello delle aree meno favorite e scarsamente servite in termini di infrastrutture) viene indebolito dallo spopolamento (specialmente dei giovani) e le sue dotazioni di ruralità sono sfruttate in modo tale che la relativa capacità di produrre in maniera autonoma ed originale si esauriscono.

Nel lungo periodo, il risultato a cui si perviene è che soltanto alcune specifiche aree rurali hanno realmente successo, mostrando e sviluppando una capacità di auto-sostentamento per competere nel mercato globale, mentre le altre falliscono e rimangono incapaci di uno sviluppo autosostenuto.

La seconda considerazione riguarda l’agricoltura, dopo che per tanto tempo si era assunto che per le aree dove l’agricoltura era localizzata dovesse essere riservato un presunto inevitabile e triste destino di marginalizzazione, compensato soltanto dal sostegno dei prezzi e dalle politiche redistributive. Il segnale di una possibile salvezza attraverso l’industrializzazione e lo sviluppo dei distretti è stato dato anche dagli agricoltori. Così il “rifiuto dell’agricoltura” ha accompagnato la rivalsa della periferia incentrata sullo sviluppo industriale. E’ così che nella periferia si è prodotto un nuovo dualismo, questa volta più ravvicinato, segnato da una nuova migrazione dalla campagna verso i vicini distretti industriali vincenti e la costa. Una migrazione di persone alla quale ha anche corrisposto una riallocazione dei servizi pubblici e delle funzioni (ospedali, scuole, servizi amministrativi, ecc.) da tutto il territorio verso i centri di successo.

Nel modello di “ruralità industriale”, all’agricoltura viene nuovamente attribuito un ruolo passivo:

- 1) contribuire alla stabilità economica-sociale;
- 2) trasferire forza lavoro, capitale e terra verso le attività industriali;
- 3) fornire capacità imprenditoriali ad un'industria ancora debole.

L'agricoltura è stata in tal modo spinta ad abbandonare il tradizionale assetto multi-culturale intensivo di lavoro e l'organizzazione integrata, orientandola verso una visione industrialista segnata dalle seguenti peculiarità::

- 1) forme di produzione *capital intensive*;
- 2) tecniche risparmiatrici di lavoro;
- 3) specializzazione produttiva, fino alla monocultura;
- 4) standardizzazione sia dei processi che dei prodotti;
- 5) semplificazione, al punto che in alcuni casi anche la terra (il fattore produttivo cruciale in agricoltura) viene marginalizzata o addirittura esclusa, come ad esempio nell'allevamento industriale ("industriale" appunto).

L'orientamento dell'agricoltura verso l'industrializzazione è stato l'obiettivo principale anche delle politiche agricole nel tempo in cui ha prevalso il modello di "ruralità industriale". Tutto ciò è stato realizzato con la PAC degli anni Ottanta e riconfermato dalla riforma Mac Sharry così come dal "primo pilastro" di Agenda 2000. Le caratteristiche comuni a tutte queste politiche sono infatti le seguenti:

1. una forte concentrazione del sostegno dei prezzi sui prodotti di base standardizzati: cereali, olio di semi, zucchero di barbabietola, carne e latte;
2. una spinta alla separazione fra coltivazione e allevamento;
3. lo stimolo all'indebolimento graduale delle connessioni fra l'agricoltura, da una parte, e le specificità territoriali, dall'altra, omologando le diverse tipologie agricole regionali al modello prevalente di produzione, in gran parte orientato dai progressi scientifici prodotti per le esigenze e tenendo conto delle specificità delle aree rurali dell'altra sponda dell'Atlantico;
4. la riduzione dello spazio dell'agricoltura sia a monte che a valle della filiera alimentare, favorendo l'impiego di input chimici e meccanici e la standardizzazione delle produzioni, e contemporaneamente mancando di assicurare il necessario supporto giuridico ed economico alle azioni di valorizzazione e commercializzazione delle qualità dei prodotti;
5. l'introduzione e il rafforzamento delle misure di controllo dell'offerta (quote, set-aside, incentivi all'abbattimento o all'espanto, distruzione o denaturazione delle produzioni eccedentarie, ecc.) senza curarsi della qualità dei prodotti e degli effetti sull'ambiente;
6. la minore protezione alle produzioni *labour intensive* ad alta qualità e ad alto valore aggiunto (come i prodotti ortofrutticoli ed in genere i prodotti

dell'agricoltura mediterranea) lasciate alle dinamiche di mercato senza il supporto di una politica strutturale e commerciale (confrontabili, in termini di spesa, con il sostegno di mercato assicurato alle produzioni continentali);

E' evidente come una tale politica, per i suoi caratteri di non selettività e di sostegno più alla rendita, che ai comportamenti virtuosi dell'imprenditore agricolo (connessi all'assunzione del rischio, alla ricerca di una business idea vincente, alla produzione di beni e servizi apprezzati dai consumatori e dai cittadini, alla messa a disposizione di opportunità occupazionali, ecc.) si risolva in un sostanziale stimolo all'invecchiamento della società rurale e in particolare degli agricoltori. Allo stesso tempo essa, congelando di fatto i ruoli nelle campagne, impedisce il turn-over nelle campagne e lo scambio di esperienze tra il settore agricolo e le altre opportunità imprenditoriali nel mondo rurale<sup>4</sup>.

“Coltivate il contributo”! questo è stato il messaggio che gli agricoltori hanno in pratica udito dopo la riforma Mac Sharry. Lo stesso messaggio è stato dato da Agenda 2000. Malgrado l'introduzione di alcune misure agro-ambientali ed obblighi, solo un piccolo sostegno è stato dedicato alla valorizzazione dei beni comuni, quali l'ambiente, il paesaggio, la biodiversità, la lotta all'erosione, la prevenzione delle inondazioni e la conservazione della fertilità dei terreni.

Mentre il modello della “ruralità agraria” si era appoggiato e sostenuto su di una coerente teoria economica, il modello della “ruralità industriale” è stato in primo luogo il risultato del cambiamento registrato in alcune specifiche aree rurali, come quelle delle Marche che hanno sperimentato per prime in Italia la nascita dei distretti industriali. Alla base di questo successo non c'è stata una coerente politica. La stessa percezione della straordinarietà e della originalità dell'esperienza di sviluppo economico che le Marche e le regioni NEC stavano vivendo è stata percepita con ritardo anche dalla stessa ricerca economica<sup>5</sup>.

Anche perché appunto la “ruralità industriale” metteva in crisi le teorie economiche precedenti dimostrandone all'evidenza l'inadeguatezza. Il calabrone, che alla luce della teoria tradizionale non sarebbe stato in condizione di volare, è volato per un lungo periodo senza una consistente spiegazione teorica. E quando, molto più tardi, gli economisti, così come i sociologi e gli altri scienziati sociali, si sono accorti del suo decollo, il

---

<sup>4</sup> Una recente ricerca dimostra l'esistenza di una forte correlazione fra l'età degli agricoltori e la concentrazione del sostegno sui prodotti.

<sup>5</sup> L'avvio dei distretti industriali nel NEC può essere datato all'inizio degli anni '60, ma la loro originalità ed irreversibilità sono state riconosciute da parte della ricerca economica e dalle riviste specializzate non prima della metà degli anni '70.

risultato ottenuto, relativamente allo sviluppo delle aree rurali, consisteva piuttosto in un elenco di critiche verso la vecchia teoria, ma non ancora in una nuova teoria.

Questa è la ragione per cui al giorno d'oggi la maggior parte degli economisti mantiene ancora un notevole scetticismo verso lo sviluppo locale ed in genere verso tutte le branche delle scienze sociali relative al territorio.

### *2.3 Il modello della “ruralità post-industriale”*

Molte ragioni suggeriscono che stia emergendo un nuovo scenario di ruralità: quello che potremmo denominare della “ruralità post-industriale”. Questo cambiamento è dovuto in primo luogo al nuovo ruolo che la società sta chiedendo alle aree rurali di svolgere. Le preoccupazioni inerenti alla conservazione e alla tutela dell'ambiente, così come quelle del consumatore per la sicurezza e la qualità alimentare, vengono considerate in Europa come priorità fondamentali nell'agenda politica.

Il cambiamento è inoltre dovuto al progresso tecnologico: progressi nei sistemi di trasporto e di comunicazione vengono favoriti da nuovi collegamenti fisici e virtuali, che hanno ridotto le tradizionali penalizzazioni delle aree rurali, quali la distanza e l'isolamento, mentre è cresciuta una nuova disponibilità a risiedere nelle aree rurali da parte di soggetti che svolgono funzioni in settori economici diversi dall'agricoltura. Questa domanda interessa specialmente i territori rurali intorno alle aree metropolitane e nelle località ad elevato valore turistico e naturalistico, ma per i suoi valori paesaggistici e per la sua conformazione, si estende a tutta l'Italia.

Come risultato, le aree rurali registrano una originale e crescente domanda di mercato generata dalle preferenze del consumatore. Allo stesso tempo i cittadini chiedono interventi pubblici più articolati e efficaci in difesa dei beni collettivi e nuovi servizi relativi all'ambiente, al paesaggio e alla qualità della vita.

Due principali elementi caratterizzano il nuovo modello. Il primo è la dimensione territoriale e non più settoriale della ruralità, il che significa che ora il carattere distintivo delle aree rurali è l'integrazione:

- Integrazione fra le attività economiche, dal momento che né l'agricoltura né l'industria prevalgono, come invece accadeva nei modelli precedenti, mentre sono i servizi (per l'“impresa” così come per la “persona” o per la “famiglia”) che sono cresciuti al di sopra della soglia del 50% dell'occupazione totale;
- integrazione nel territorio fra aspetti naturali e aspetti sociali;
- integrazione fra territori rurali e territori urbani (tanto che i confini tra rurale e urbano sono sfumati fino a scomparire del tutto);

- integrazione fra i mercati locali e mercati globali e così via.

Una nuova misura per questo modello di ruralità dovrebbe essere scelta per rappresentare il suo carattere complesso e polimorfico<sup>6</sup>.

Il secondo aspetto centrale della ruralità è la *diversità*. La diversità è la parola chiave dello sviluppo rurale nel modello della “ruralità post-industriale”. Essa è in opposizione alla omologazione delle società urbane, ai modelli standardizzati di vita e di consumo di un mondo globalizzato. I territori rurali costituiscono, questo è evidente, una riserva fondamentale di biodiversità, di paesaggio, di patrimonio storico e di tradizione agricola: in una parola di capitale naturale. Dal punto di vista socio-economico, essi possono costituire anche una riserva di capitale umano e sociale, dai quali dipendono la flessibilità di un sistema locale, la sua capacità di adattamento e la sua suscettività a cogliere le nuove opportunità che si offrono in un mercato globale sempre più volatile ed imprevedibile. Dalla ruralità, in questa accezione, derivano anche l'identità di un sistema locale, la sua unicità (uniqueness), come la storia dei distretti industriali italiani mostra, elemento cruciale per una valorizzazione attraverso iniziative di marketing territoriale. Ciò significa che un ruolo fondamentale per lo sviluppo delle aree rurali dovrebbe essere giocato dalle piccole-medie imprese non agricole (nell'industria e nel settore terziario) e che politiche specifiche dovrebbero essere destinate per aiutare la loro formazione e il loro sviluppo. Ma la differenza rispetto al modello della “ruralità industriale” è che qui la ruralità appare come un valore in ragione della sua peculiare complessità e del tipico poliformismo, tanto che la conservazione e valorizzazione di questi attributi costituisce il principale obiettivo delle politiche di sviluppo rurale.

In questo scenario, anche il ruolo dell'agricoltura dovrebbe essere conseguentemente ridefinito. L'impegno che intuitivamente si coglie in “Agenda 2000” quando si pone l'obiettivo di orientare le politiche agricole a servizio del “*modello europeo di agricoltura*” dovrebbe essere compreso in tutte le sue implicazioni. Contrapponendosi al modello di “ruralità agraria” tipico dell'agricoltura nordamericana: mono-funzionale, estensivo e ad alto livello di specializzazione e industrializzazione, il “*modello europeo di agricoltura*” è orientato verso un'agricoltura multifunzionale, dove un particolare sforzo viene dedicato a soddisfare la domanda di alimenti di qualità e ad alto livello di sicurezza per il consumatore. Questo si associa ad una vasta gamma di ruoli tradizionali e nuovi per gli

---

<sup>6</sup> La misura della ruralità dell'OCSE, basata sulla densità di popolazione appare sotto questo punto di vista obsoleta: una regione specializzata in un'agricoltura speculativa, estensiva e monoculturale, dove gli agricoltori fossero pendolari da città relativamente lontane, potrebbe apparire altamente rurale con il metro della densità demografica, anche se in un tale territorio le istituzioni si fossero dissolte e fosse del tutto assente una qualche forma di società rurale.

agricoltori: connessi a trasformazione e commercializzazione dei prodotti alimentari, artigianato, agriturismo, sport ricreazione e tempo libero, tutela dell'ambiente, formazione, sanità, ecc.

Il cambiamento verso un ruolo così complesso e variegato dell'agricoltura e la ridefinizione dello sviluppo rurale come partecipazione integrata e diversificata di tutti i settori apre un nuovo ruolo per le aree rurali nel mercato come pure una domanda di nuove politiche.

In un approccio evolucionistico e che non rinunci a misurarsi con la complessità, lo sviluppo delle aree rurali consiste nell'integrazione di quattro tipi di capitale: *naturale, sociale, umano ed artificiale*<sup>7</sup>.

- Il capitale naturale è composto da risorse naturali, biodiversità, fertilità, acqua, equilibrio idrogeologico, ecc.
- Il capitale sociale consiste in istituzioni formali ed informali, regole e costumi, diritti, patrimonio culturale, partecipazione e organizzazione, ecc.
- Il capitale umano è rappresentato dalla conoscenza, dall'esperienza, dalla capacità imprenditoriale, dalle aspettative, dalla dignità, dall'età, dalla salute, ecc.
- Il capitale artificiale comprende gli impianti e i macchinari, il livello e la distribuzione del reddito, le infrastrutture, ecc.

Questi quattro tipi di capitale sono strettamente interrelati. Lo sviluppo locale poggia sulla qualità di questa connessione, come anche sul valore del paesaggio, sulla qualità della vita e, in breve, sull'attrattività e sulla competitività di un sistema locale.

Se il sistema locale si indirizza esclusivamente verso l'obiettivo della massimizzazione del capitale artificiale, non tenendo conto degli effetti sugli altri tipi di capitale (diretti o indiretti), il bilancio può essere in perdita. Una ruralità indebolita perde la sua capacità di recupero, la capacità di adattarsi agli *shock*, oppure di cogliere le nuove opportunità di mercato. Una graduale perdita di capitale naturale, sociale ed umano è l'effetto diretto. In definitiva, le aree rurali perdono la loro capacità di partecipare autonomamente allo sviluppo generale e, nel lungo periodo, perdono anche parte dello stesso capitale artificiale per far fronte ai costi dovuti alla perdita di equilibrio: come dopo le inondazioni, la BSE e l'afta epizootica.

Lo sviluppo rurale è, dunque, prima di tutto una strategia di lunga durata che punta alla conservazione della complessità e dell'equilibrio fra le componenti e all'integrazione delle aree rurali in un processo di sviluppo sostenibile. Dal punto di vista socio-economico, ciò significa attribuire funzioni ed ruoli agricoli e non agricoli alle aree rurali, incoraggiando gli

---

<sup>7</sup> A. Arzeni, R. Esposti, F. Sotte (Ed.s) (2001), *Agricoltura e Natura*, Associazione Alessandro Bartola, Franco Angeli, Milano.

scambi fra i settori ed i territori e in tal modo rompendo sia l'isolamento che la specializzazione mono-funzionale agricola del passato. L'azione collettiva dovrebbe essere intensificata e finalizzata alla riduzione dei costi di transazione ed alla promozione di iniziative individuali.

Inoltre, mentre lo sviluppo generale prende campo e la società evolve, alle aree rurali si chiedono corrispondenti adeguamenti. L'obiettivo della sicurezza alimentare per esempio è cambiato nel corso del tempo: dalla definizione quantitativa del passato si è passati ad una qualitativa, mentre altri ruoli delle aree rurali catturano l'interesse (e la volontà di pagare) del consumatore e del contribuente. Le aree rurali possono essere ancora una riserva fondamentale di fattori produttivi a basso costo, di bassi costi di transazione, di economie di scopo, di flessibilità e di una capacità di adattarsi alle nuove opportunità di mercato.

La co-evoluzione delle aree rurali con quelle urbane sulla base di una strategia comune è dunque una condizione fondamentale per incoraggiare la competitività in un'economia globalizzata. Quest'aspetto è fondamentale nel processo di allargamento dell'Unione Europea, considerando che essi dispongono oggi di una più vasta riserva di ruralità di quanto non sia nei Paesi occidentali dell'UE dove la presenza delle città e l'urbanizzazione è di gran lunga maggiore. La politica di sviluppo rurale è conseguentemente definita come un processo integrato di programmazione e di gestione del territorio. Dovrebbe essere intersettoriale e interdisciplinare.

È, dunque, richiesta una nuova distribuzione gerarchica delle responsabilità, così come una nuova integrazione fra i metodi *top-down* (dall'altro verso il basso) e *bottom-up* (dal basso verso l'alto) e fra *government* e *governance*. L'analisi delle esperienze degli obiettivi 1 e 5b, come pure del programma di iniziativa comunitaria Leader, può essere molto utile a tal proposito. Ciò porta ad evidenziare l'importanza di ridurre la distanza che attualmente separa le politiche territoriali dell'UE dalla politica settoriale agricola<sup>8</sup>.

È evidente che un approccio "*learning by doing*" è più adatto ad un tale scopo. La complessità e la variabilità richiedono soluzioni politiche molto flessibili, le quali dovrebbero caratterizzarsi per un efficiente e moderno sistema di monitoraggio e di valutazione. In tale ambito, un problema di natura scientifica riguarda il necessario miglioramento delle informazioni disponibili a livello territoriale. In tal senso, dovrebbero essere fornite nuove metodologie.

---

<sup>8</sup> E. Saraceno (2002), *Rural Development Policies and the Second Pillar of the Common Agricultural Policy*, ARL/DATAR Workshop on "Desirable evolution of the CAP: a contribution", 23 September, Brussels.

Mentre la ruralità nel tempo passa da una definizione settoriale ad una territoriale, il ruolo dell'agricoltura nello sviluppo rurale cambia. Nella "ruralità agraria", l'agricoltura era dominante ed il benessere generale delle aree rurali ne veniva direttamente influenzato. Per questa ragione, alla politica agricola venivano spesso assegnate funzioni più generali rispetto a quelle di una politica settoriale, di tipo sociale e territoriale.

La situazione è ora generalmente capovolta. La prospettiva, nel lungo periodo, di un'agricoltura sostenibile non è più possibile senza un parallelo (o forse addirittura precedente) sviluppo di tutte le aree rurali. L'implicazione in termini di politica è che se, nel passato, la politica agricola era pensata per soddisfare la maggior parte delle aspettative delle aree rurali, oggi, altre politiche sono condizione necessaria per uno sviluppo sostenibile delle aree rurali.

Tutte le altre politiche dovrebbero essere adattate ai nuovi ruoli dei settori economici ed alla nuova definizione di sviluppo socio-economico delle aree rurali. I *programmi di sviluppo rurale*, se territorialmente definiti, oltrepassano largamente la dimensione agricola e comprendono quindi anche le politiche industriali e terziarie, le politiche infrastrutturali, la quantità e qualità dei servizi alla società (scuola, sanità, ecc.), la progettazione dell'ambiente e del territorio.

I programmi di sviluppo rurale dovrebbero delineare, in primo luogo, una strategia di sviluppo delle aree rurali a lungo termine e considerare complessivamente queste politiche, facendo attenzione in particolar modo alle interconnessioni esistenti fra esse. Il principio di sussidiarietà dovrebbe orientare la distribuzione delle responsabilità fra i differenti livelli di governo.

### **3. L'inadeguato approccio della PAC allo sviluppo rurale**

#### *3.1 La contraddizione fra la PAC e una effettiva Politica di Sviluppo Rurale*

È evidente che l'attuale Politica Agricola Comune (anche nella versione riformata di Agenda 2000, ed anche dopo la profonda recente modifica della revisione di mezzo termine) non è conforme ad una corretta definizione teorica di politica di sviluppo rurale. Nonostante i grandi progressi compiuti fin qui dall'UE su molti aspetti di politica territoriale (la riforma della politica strutturale, l'Iniziativa Leader, le "misure di accompagnamento" del Regolamento 2078/92 e, dopo Agenda 2000, il cosiddetto "secondo pilastro della PAC"), l'obiettivo di una politica agricola, coerente con una completa politica di sviluppo rurale, è ancora molto lontano. Nessuna significativa integrazione è stata infatti ricercata fra

la politica agricola e tutte le altre politiche settoriali, sociali e territoriali rilevanti per lo sviluppo rurale. Di fatto, lo sviluppo rurale è ancora considerato entro la PAC come un problema agricolo separato dallo sviluppo regionale, territoriale e locale.

D'altra parte nella PAC esiste tuttora una tremenda contraddizione. Essa consiste (anche dopo la revisione di mezzo termine) nella distorta distribuzione della spesa fra i due pilastri. Dato il peso soverchiante del primo sul secondo (cioè del sostegno di mercato e dei pagamenti diretti sullo sviluppo rurale), l'effetto finale è sempre determinato dalla spinta prevalente del primo pilastro rispetto al secondo, dal vecchio sostegno concentrato sulle produzioni, che indebolisce e neutralizza tutti gli sforzi compiuti in favore di un'agricoltura integrata e polifunzionale.

Di conseguenza, nonostante le riforme agricole della Mac Sharry e di Agenda 2000, la distribuzione territoriale dei benefici non è ancora sostanzialmente cambiata e la PAC ha tuttora mantenuto una funzione settoriale in disaccordo con la dichiarazione di Cork e con il "*modello europeo di agricoltura*" previsto dal capitolo introduttivo di Agenda 2000. Tuttora, sia i rapporti di integrazione che l'agricoltura multifunzionale sono sostenuti insufficientemente, mentre elevati livelli di profitto e di rendita si associano alle distorsioni del mercato e ai comportamenti degli agricoltori accoppiati alla produzione. Ne conseguono valori fondiari (e affitti) artificialmente elevati che impediscono la creazione di nuove imprese e l'accesso dei giovani e di nuove energie imprenditoriali in agricoltura. Il mantenimento di questa PAC frena il processo di allargamento ed indebolisce la posizione dell'UE nelle negoziazioni del WTO.

La politica di sviluppo rurale che nei fatti viene sviluppata può allora essere descritta come segue. Il ruolo principale è ancora svolto dalla politica agricola. Gli attori rurali sono ancora costantemente orientati da essa. Ma sfortunatamente non nella direzione dello sviluppo rurale. Paradossalmente, infatti, il cosiddetto sviluppo rurale di Agenda 2000 è solo un pacchetto del 10% (nient'altro che una piccola somma supplementare) della tradizionale PAC definita dal centro ed orientata verso il sostegno del mercato, la quale esercita il suo peso schiacciante.

Le altre politiche europee indirizzate alle regioni rurali (il nuovo obiettivo 1 e 2 della politica strutturale come pure l'Iniziativa Leader Plus) sono definite indipendentemente e in ogni caso non in grado di adattarsi ad una completa politica di sviluppo rurale come definita precedentemente.

Di conseguenza, le aree rurali non hanno ancora politiche complementari per lo sviluppo rurale, rimanendo così in una condizione di precarietà e di incertezza. Uno dei maggiori punti di discussione dell'Europa è pertanto lo

spostamento dell'attuale PAC verso una più integrata politica rurale. L'argomento è stato ampiamente trattato dalla ricerca<sup>9</sup>.

Una visione integrata della politica agricola dovrebbe altresì integrare due nuove dimensioni: la prima riguarda tutti i livelli e le responsabilità istituzionali dal centro alla periferia<sup>10</sup>; la seconda dimensione interessa la convergenza necessaria fra la spesa di bilancio e le esenzioni o le agevolazioni fiscali e previdenziali.

Un aspetto cruciale della riforma della PAC e della sua applicazione riguarda l'impresa e l'imprenditore. Il carattere specifico della passata PAC ha distorto la capacità imprenditoriale degli agricoltori, isolandoli dagli altri piccoli-medi imprenditori (industriali e terziari). Agendo in un mercato artificioso e protetto, gli agricoltori sono stati infatti educati a risolvere problemi prevalentemente tecnici, mentre il piccolo-medio imprenditore, che affronta la competizione sul libero mercato, necessita di un'abilità differente, orientata innanzitutto a risolvere i problemi di mercato. Un compito fondamentale della nuova politica agricola sarà dunque quello di individuare nuove soluzioni atte a rimuovere il divario fra gli agricoltori e gli altri piccoli-medi imprenditori delle aree rurali, aiutandoli così ad operare in mercati meno protetti, favorendo lo scambio di esperienza fra i settori e con altri territori.

Come conclusione, con lo sviluppo rurale, l'Europa è chiamata ad iniziare un nuovo esperimento di governo. Per cogliere questo obiettivo, il policy maker dovrebbe cooperare più intensamente con la ricerca. Sotto questo punto di vista, la politica di sviluppo rurale è un'importante sfida anche per gli economisti agrari. Senza perdere il loro punto di osservazione e la loro specificità, essi sono chiamati ad aprire le loro discipline in direzione di una fertilizzazione incrociata con altre materie, concernenti non solo le scienze economiche e le altre scienze sociali, ma anche le scienze naturali e la pianificazione territoriale.

### *3.2. Alcune riflessioni sulle prospettive di sviluppo rurale nell'ambito delle proposte di revisione a medio termine della PAC*

Presentate nel luglio del 2002, le proposte di revisione a medio termine della PAC sono giunte alla loro definitiva approvazione con il vertice di Lussemburgo del 26 giugno scorso. Sulle successive bozze di proposta, parecchie analisi scientifiche sono state condotte come pure diverse

---

<sup>9</sup> Le raccomandazioni politiche del Rapporto Buckwell sulla CARPE possono essere richiamate: A. Buckwell et Alii, *Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe*, "European Economy", n. 5, 1997.

<sup>10</sup> In Italia, per esempio, nella realtà dei fatti, le politiche nazionali e regionali si sono affiancate alla PAC con obiettivi contrastanti e differenti.

posizioni sono state prese da ciascuno dei rappresentanti e dei leader delle lobby agricole dei Paesi. Lo scopo di quest'ultimo paragrafo si limita alla presentazione di alcune considerazioni che, prendendo lo spunto dall'analisi fin qui illustrata.

Una prima considerazione riguarda lo spostamento del potere decisionale in merito alla PAC dai portatori degli interessi agricoli ai rappresentanti di interessi generali. Il cambiamento non è nuovo: la riforma Mac Sharry del 1992 fu sostanzialmente decisa intorno al tavolo agricolo, dove il Commissario per l'agricoltura, il quale ha dato il suo nome alla riforma, assunse il ruolo di mediatore fra i ministri dell'agricoltura, le organizzazioni agricole, le associazioni delle cooperative agricole, le rappresentanze dei proprietari fondiari e così via. Al contrario, Agenda 2000, dopo il fallimento della Conferenza di Cork sullo sviluppo rurale, è stato un risultato dell'intera Commissione.

Ma oggi l'isolamento delle lobby agricole è molto più evidente se esse non si pongono l'obiettivo di interagiscono con l'interesse generale della società e dell'Europa. L'immediata sconfitta dell'opposizione alla proposta di revisione di mezzo termine presentata da sette ministri dell'agricoltura europei, e guidata dallo stesso ministro francese, è un caso lampante. L'accordo Chirac-Schroeder, sulla spesa agricola dopo l'allargamento ad Est e sulle prospettive finanziarie del settennio 2007-2013, ha dimostrato con piena evidenza l'opposizione esistente ad ogni soluzione settoriale. Ci sono infatti in gioco così tante e determinanti questioni politiche generali in Europa (l'allargamento, la gestione degli effetti redistributivi della moneta comune in *Eurolandia*, le negoziazioni WTO, la crisi internazionale fra gli USA e l'UE) che in caso di conflitto non saranno certamente gli interessi settoriali agricoli ad avere la meglio.

Sotto questa luce, la revisione di mezzo termine del Commissario Fischler appare come un tentativo intelligente di costruire un ponte, da un lato, fra gli interessi settoriali e la PAC del passato (con il pagamento unico disaccoppiato), dall'altro, fra le questioni generali della presente agenda politica dell'UE, il mercato e le aspettative (e la disponibilità a pagare) del cittadino e del contribuente verso l'agricoltura.

Le organizzazioni agricole europee più attente a questi aspetti hanno chiaramente capito il punto.

Non è il caso di analizzare qui gli aspetti specifici delle proposte di *Mid Term Review*. Alcune di esse devono ancora essere ancora corredate dalle decisioni riservate agli stati membri. Ma alcuni cruciali cambiamenti sono chiari nella riforma della PAC.

L'attuale PAC è di fatto orientata a sostenere condizioni di *status* dei beneficiari (la proprietà della terra, la condizione soggettiva ed anagrafica dell'agricoltore, il diritto di produzione, il raccolto standardizzato, ecc.). È

sostanzialmente una politica passiva, orientata verso la redistribuzione di risorse pubbliche del resto della società verso una categoria sociale relativamente piccola. Questa politica era giustificata in passato quando era a rischio la disponibilità quantitativa degli alimenti, gli agricoltori erano poveri e in condizioni di disagio e il peso politico delle lobbies agricole era più consistente. Ma oggi sono passati i tempi per politiche del genere, che si rivelano solo generatrici di rendita.

La futura PAC dovrà essere sempre più attiva e rivolta a premiare il comportamento dell'agricoltore (in altre parole il suo *progetto*) in quanto imprenditore che produce beni e servizi richiesti da un mercato più liberalizzato o corrispondenti ai bisogni comuni della società.

Il cambiamento della PAC da un approccio passivo ad uno attivo appariva in molti aspetti della proposta originale della revisione di mezzo termine presentata a luglio 2002. Esso viene confermato sia pure con qualche attenuazione nella versione definitiva del giugno 2003:

- il *pagamento unico aziendale disaccoppiato* libera l'agricoltore dalla necessità di concentrarsi sulle produzioni supportate, restituendo al mercato il ruolo di orientare le sue decisioni;
- i vincoli più evidenti di *eco-condizionalità* obbligano l'agricoltore a rispettare un insieme di regole ambientali e aprono la strada ad un sostegno al sostegno più diretto dei protocolli per le buone pratiche agricole (in vista di un futuro ri-accoppiamento della PAC diretto a pagare i beni e servizi collettivi dell'agricoltura multifunzionale); gli stessi principi sono applicati quando, come nel caso del grano duro, parte del supporto è riconosciuto sulla base del rispetto dell'alta qualità degli standard.
- la cosiddetta *modulazione* consente di raccogliere risorse finanziarie per riequilibrare la spesa della PAC in favore dello sviluppo rurale.
- infine, si assume che l'insieme attuale di politiche poco omogenee nell'ambito del secondo pilastro possa essere relativamente razionalizzato. In particolare le misure di accompagnamento comprenderanno altri obiettivi per l'adozione di standard di sicurezza, le prescrizioni sulla qualità del cibo, la tutela dell'ambiente e la protezione degli animali.

Durante la discussione sulle proposte di revisione di mezzo termine, parecchi tentativi sono stati compiuti per diluire queste assunzioni fondamentali della riforma. Alcuni hanno raggiunto l'obiettivo. In particolare ritardando le scadenze della riforma e imponendo misure compensative molto costose.

## Riferimenti bibliografici

1. G. Anania ed altri, *Policy Vision for Sustainable Rural Economies in an Enlarged Europe*, ARL/DATAR, 2003
2. A.Arzeni, R. Esposti, F. Sotte (Eds) (2001), *Agricoltura e Natura*, Associazione Alessandro Bartola, Franco Angeli, Milano.
3. A.Arzeni, R.Esposti, F.Sotte (Eds) (2002), *European Policy Experiences with Rural Development*, Associazione "Alessandro Bartola", European Association of Agricultural Economists, Wissenschaftsverlag Vauk Kiel KG, ISBN 3-8175-0363-6.
4. A.Buckwell e altri, *Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe*, "European Economy", n. 5, 1997.
5. Coldiretti (2003), *La revisione di medio termine della politica agricola europea. Prime valutazioni*, Bruxelles.
6. Confcooperative, ANCA Legacoop, AGCI, UNCI (2003), *La cooperazione italiana nel futuro dell'agricoltura europea e la riforma della PAC: prospettive politiche a lungo termine per un'agricoltura sostenibile*, Verona.
7. R.Esposti, F.Sotte (1999), *Territorial Heterogeneity and Institutional Structures in Shaping Rural Development Policies in Europe*, EAAE 9<sup>th</sup> Congress, Warsaw.
8. R.Esposti, F.Sotte and RUREMPLO Team (1999), *Rural employment dynamics in the EU; Key Findings For Policy Consideration Emerging from the RUREMPLO Project*, The Hague, LEI-DLO.
9. R.Esposti, F.Sotte (1995), *Dynamic tendencies in Italian agriculture*, in F. Sotte (a cura di) "The regional dimension in agricultural economics and policies", Atti del 40° seminario dell'Associazione Europea degli Economisti Agrari, CNR-RAISA, pag. 313-336.
10. G.Farrell, R. Lukesch (1998), *The innovativeness of Rural Europe – A Contribution to the Concept of Innovation*, 38° Congress of the European Regional Science Association.
11. OECD (1994), *Creating rural indicators for shaping territorial policy*, Paris.
12. OECD (1996), *Territorial Indicators of Employment. Focusing on Rural Development*, Paris.
13. E. Saraceno (1994), *Alternative readings of spatial differentiation: the rural versus the local economy approach in Italy*, "European Review of Agricultural Economics", 21 (3-4).
14. E. Saraceno (2002), *Rural Development Policies and the Second Pillar of the Common Agricultural Policy*, ARL/DATAR Workshop on "Desirable evolution of the CAP: a contribution", 23 September, Brussels.
15. F.Sotte (2003), *Giovani e impresa per una strategia a medio-lungo termine Il futuro dei giovani agricoltori*, Incontro preparatorio alla Conferenza Europea, Roma, 24-25 gennaio.

16. J.M.Sumpsi, A.Buckwell (2002), *Greening the CAP: the Future of the First Pillar*, ARL/DATAR Workshop on “Desirable evolution of the CAP: a contribution”, 23 September, Brussels.