

# L'evoluzione del rurale

## Teoria e politica per lo sviluppo integrato del territorio

di Franco Sotte\*

### Abstract

The rural areas in the European Union represent 91% of the territory and 56% of the population. The analysis of their development, is a topic often neglected by the regional economists, and delegated to agricultural economists. A condition that appears more and more anachronistic in consideration that, in many cases, rural areas have been able to actively participate to economic and social development taking advantage from the integration between economic sectors and environmental resources. This article analyses rurality with an evolutionary approach. Three following stages of rurality, named respectively “agrarian rurality”, “industrial rurality” and “post-industrial rurality” are analytically presented. They are the result of the redistribution of employment and value between economic sectors along time, but also of the changes in the citizens’ and consumers’ expectations with rurality. Passing from one stage to the other, role of agriculture itself changes.

### 1. Introduzione

L’OCSE definisce le aree rurali sulla base della densità di popolazione (OECD, 1994). Questa stessa metodologia è stata successivamente adottata anche dell’UE. In prima istanza sono classificate rurali le unità locali (che in Italia corrispondono ai Comuni) con una densità di popolazione inferiore a 150 abitanti per km<sup>2</sup>. Successivamente i territori, a livello di NUTS 2 (in Italia: le Regioni) o di NUTS 3 (in Italia: le Province) sono classificati in tre categorie:

- *Predominantemente rurali (PR)*: se più del 50% della popolazione vive in unità locali rurali (con meno di 150 abitanti per km<sup>2</sup>);

\* Dipartimento di Economia, Università Politecnica delle Marche – Ancona, Direttore di Agriregionieuropa, [www.agriregionieuropa.it](http://www.agriregionieuropa.it).

- *Regioni intermedie* (RI): se la popolazione che vive in unità rurali pesa dal 15% al 50%;
- *Predominantemente urbane* (PU): se nelle unità rurali vive meno del 15% della popolazione.

Un territorio PR viene inoltre riclassificato RI se contiene un centro di almeno 200 mila abitanti ed un territorio RI è riclassificato PU se contiene un centro di almeno 500 mila abitanti, che rappresentino più del 25% dell'intera popolazione.

Su questa base, le aree rurali nell'UE-27 (considerando i territori PR e RI) rappresentano il 91% del territorio ed il 56% della popolazione. Le sole aree PR rappresentano il 53% del territorio e raccolgono il 19% della popolazione. Anche se ovviamente l'attività economica tende a concentrarsi nelle aree maggiormente urbanizzate, le aree rurali generano il 43% del valore aggiunto complessivo dell'UE-27 e assicurano il 55% dell'occupazione.

I dati demografici ed economici peraltro rappresentano soltanto una parte della rilevanza delle aree rurali. Le aree rurali non soltanto svolgono il ruolo di rifornire le aree urbane delle tradizionali quattro «F» (*food, feed, fiber e fuel*). Nuove funzioni sono richieste loro in sempre maggiore misura: residenziali, culturali, turistiche, paesaggistiche. I parchi naturali e le aree di maggiore valore ambientale e paesaggistico sono quasi esclusivamente localizzati nelle aree rurali (soprattutto di quelle PR). Sono le aree rurali a provvedere al rifornimento sistematico delle città di fondamentali risorse: l'acqua ad esempio, o alla soluzione di problemi generati dalle città: lo smaltimento dei rifiuti. Sono le aree rurali, ancora, ad assicurare la difesa idro-geologica (tenendo sotto controllo il rischio di frane e alluvioni), così come il ricambio dell'ossigeno ed il sequestro di CO<sub>2</sub>. Le aree rurali sono state peraltro protagoniste dello sviluppo industriale recente del Paese: il fenomeno dei distretti industriali di Pmi è fortemente radicato nelle tradizioni socio-economiche, culturali e territoriali della ruralità. Se si considera come le funzioni fin qui solo sommariamente ricordate siano cruciali per lo sviluppo complessivo e per la qualità della vita e l'immagine complessiva dell'intero Paese, apparirà certamente singolare, specie in Italia, lo scarso impegno in materia dell'economia regionale e delle scienze sociali applicate al territorio ed allo sviluppo locale in genere. La ruralità, confinata a terreno di ricerca quasi esclusivo degli economisti agrari, è così rimasta nel limbo delle questioni settoriali, mancando una teoria generale, proprio quando le numerose esperienze di sviluppo diffuso di tanti territori rurali (in Italia e altrove) suggerivano di spostare la barra della ricerca verso approcci intersettoriali ed interdisciplinari.

Questa scarsità di studi e di approfondimenti trova corrispondenza nella sfera politica dove, anche in relazione al relativamente scarso peso elettorale delle aree rurali in quanto tali (riflesso della bassa densità demografica),

l'impegno è saltuario, spesso collegato a specifiche emergenze oppure in risposta alla pressione di gruppi di interesse portatori di interessi settoriali (es.: gli agricoltori); localistici (es.: i manifestanti "Nimby" - *not in my back yard*) o particolaristici (es.: gli ambientalisti radicali).

Non è un caso che per lo sviluppo rurale nell'UE sia prevista una politica indipendente e disgiunta, sia in termini di finanziamento, che di responsabilità, rispetto alle politiche di sviluppo regionale e locale. Per la prima, infatti, che ricade sotto la responsabilità del Commissario europeo "alla agricoltura ed agli affari rurali" e della DG-Agri ed è parte integrante della politica agricola comune (Pac), sono previste ancora oggi procedure di programmazione specifiche guidate da una specifica normativa<sup>1</sup>, procedure di programmazione specifiche (gli "Orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale"<sup>2</sup>, il Piano strategico nazionale per lo sviluppo rurale<sup>3</sup> e 21 Programmi di sviluppo rurale regionali o delle Province autonome<sup>4</sup>) e finanziate da un fondo apposito: il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Feasr)<sup>5</sup>.

Come è noto, tutte le altre politiche di sviluppo regionale e locale sono sotto la responsabilità del Commissario europeo "per la politica regionale" e della DG-Regio la cui missione consiste nel "rafforzare (utilizzando le risorse e le norme riguardanti il Fesr ed il Fondo di coesione) la coesione economica, sociale e territoriale riducendo le disparità di sviluppo fra le regioni e gli Stati membri". È evidente come questo interferisca e si sovrapponga alle competenze in materia di sviluppo delle aree rurali, specie quando si identifica il compito di "investire nelle potenzialità endogene delle regioni per promuovere la competitività delle economie regionali e favorire un costante recupero delle aree più arretrate".

Questo articolo si pone due obiettivi. Il primo è fornire un contributo alla costruzione di una teoria dello sviluppo rurale e delle relazioni fra sviluppo rurale e sviluppo complessivo di un Paese, dove rurale e urbano si integrano e svolgono ruoli complementari. Il secondo obiettivo è di derivare un quadro analitico per la politica di sviluppo dei territori rurali, alla cui luce valutare e

<sup>1</sup> Regolamento (CE) n. 1698/2005, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

<sup>2</sup> Consiglio dell'Unione Europea, decisione del consiglio del 20 febbraio 2006 relativa agli orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale (periodo di programmazione 2007-2013), (2006/144/CE), Gazzetta ufficiale dell'Unione europea 25 febbraio 2006.

<sup>3</sup> Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, Piano Strategico Nazionale per lo Sviluppo Rurale, Luglio 2007.

<sup>4</sup> [http://www.politicheagricole.it/SviluppoRurale/Programmi\\_2007\\_2013/default.htm](http://www.politicheagricole.it/SviluppoRurale/Programmi_2007_2013/default.htm).

<sup>5</sup> Regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio, del 21 giugno 2005, relativo al finanziamento della politica agricola comune, Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea 11 agosto 2005.

interpretare progressi e limiti dell'attuale politica di sviluppo rurale dell'UE e delle altre politiche di carattere regionale e territoriale. Lo scopo finale 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.

## **2. La ruralità in tre scenari evolutivi**

### ***2.1 La "ruralità agraria" degli anni Cinquanta e Sessanta***

In base alle sue origini etimologiche ed alle definizioni riportate nei principali dizionari, sia il sostantivo che l'aggettivo "rurale" riconducono inequivocabilmente ad "agricoltore" e "agricolo"<sup>6</sup>. Utilizzato comunemente come sinonimo di "agricoltura", il termine "rurale" ha comunque un significato più estensivo: mentre il termine "agricoltura" è, infatti, maggiormente usato per indicare le attività inerenti alla coltivazione dei terreni e all'allevamento di animali, il termine "rurale" abbraccia anche la sfera sociale ed il territorio. Tuttavia, la similitudine è stata tale che, per lungo tempo, fino agli studi dell'Ocse sopra ricordati, per misurare il grado di ruralità e separare le aree rurali da quelle urbane si è adottato il criterio di riferirsi a qualche misura del peso relativo dell'agricoltura (principalmente in termini di tasso di occupazione o di quota del Pil). Si consideri d'altra parte che il censimento della popolazione del 1951 rilevava nella media italiana un tasso di occupazione agricola pari al 41%, mentre nelle regioni tipicamente rurali esso superava abbondantemente il 50%; nelle Marche ad esempio era pari al 60,2%.

Nel dopoguerra, in Italia e in Europa, potremmo collocare temporalmente il modello della ruralità agraria nei decenni Cinquanta e Sessanta. Sono gli anni dell'istituzione e della messa a regime della politica agricola comune europea (Pac), il ruolo dell'agricoltura nelle aree rurali (se si comprendono anche le attività produttive e commerciali al servizio dell'agricoltura e degli agricoltori) era così soverchiante e le sue performance erano tali da condiziona-

<sup>6</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".

re la dinamica economico-sociale complessiva nelle aree rurali, insieme al livello di benessere. Per i suoi aspetti settoriali, possiamo dare a questo stadio evolutivo della ruralità l'appellativo di "ruralità agraria". La "ruralità agraria" è caratterizzata dalla netta separazione fra territori rurali e territori urbani e dalla specializzazione o addirittura dall'esclusività agricola nei primi.

I fondamenti teorici della "ruralità agraria" vanno ricercati nella debolezza delle aree periferiche e rurali, condizionate dall'esclusività dell'agricoltura, alla luce dei vantaggi delle posizioni centrali (urbane) e delle migliori performance dei settori industriale prima e terziario poi, nei confronti dell'agricoltura. 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, come spesso accade in quel contesto socio-economico e culturale, essenzialmente in modo negativo. Rurale è "*non urbano*"; rurale è "*the white between the dots*" (il bianco, nelle carte geografiche, tra i punti che rappresentano i centri urbani). Rurale è sinonimo di marginalità, discriminazione economica e culturale, svantaggio, dipendenza. I territori urbani, spinti verso la concentrazione dalle economie di agglomerazione (di scala, di specializzazione, di 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, nel corso dello sviluppo economico generale alle aree rurali è assegnato un duplice ruolo passivo: quello di sostenere la crescita dei centri urbani garantendo ad essi sufficienti quantità di alimenti e fibre (tipici beni salario) per una popolazione in aumento; e quello di contribuire allo sviluppo dell'industria attraverso la messa a disposizione di forza lavoro a 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: a) sostenere la produzione in termini quantitativi per garantire la sicurezza alimentare, 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; b) compensare la "povertà rurale" attraverso politiche di redistribuzione consistenti in un'ampia serie di misure caratterizzate da una spesa "a pioggia" o da una generalizzata esenzione fiscale e contributiva per tutte le componenti del settore agricolo.

Nel modello della "ruralità agraria" esiste un chiaro *trade-off*, fin quasi ad una identificazione, fra dimensione settoriale (agricola) e territoriale (rurale)

dello sviluppo. Dato il peso dell'agricoltura nelle aree rurali in termini di occupazione, reddito, 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) assegnato alla politica agricola (come nella Pac, alla quale, ancora nel 1985, venivano attribuiti circa i tre quarti dell'intero bilancio della Comunità europea). La politica agricola nella ruralità agraria non assolve solo una funzione economica di sostegno alle imprese (come ad esempio la politica industriale), ma ha anche altre funzioni:

- 1) una funzione sociale, di sostegno alla famiglia e alla società rurale;
- 2) una funzione territoriale, di sostegno dell'equilibrio ambientale e territoriale;
- 3) una funzione politica, di controllo del sostegno elettorale delle campagne.

L'assunzione di fondo nel modello della "ruralità agraria" è che la qualità della vita nelle aree rurali sia sostanzialmente dipendente dalla politica agricola (dai relativi trasferimenti e dai relativi benefici) assorbendo anche le funzioni di tutte le altre politiche.

In un certo senso, la politica per l'agricoltura ha avuto un altro fondamentale ruolo, oltre a quello settoriale di sostegno al primario: quello di strumento cardine della re-distribuzione 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, l'uso dei suoli, 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 re-distributivo 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. 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<sup>7</sup>.

## ***2.2 La “ruralità industriale” degli anni Settanta e Ottanta***

Il modello della ruralità industriale si colloca in Italia e in Europa nei decenni dal 1970 al 1990. Nell'Unione Europea, in tutte le aree rurali, il peso dell'agricoltura è rapidamente declinato. Tanto che poche zone possono essere ormai definite come dipendenti da essa, che comunque è stata quasi ovunque sorpassata in termini di occupazione e di reddito dall'industria e, successivamente, 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 sono stati individuati altri indicatori della ruralità. La soluzione proposta dall'Ocse, richiamata nell'introduzione di questo articolo, basata sulla densità della popolazione, è quella oggi diffusamente accolta.

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 e quindi dipendenti dai trasferimenti dai poli motori dello sviluppo. Malgrado la distanza dal centro, la dispersione delle attività sul territorio e i limitati rendimenti di scala dovuti ad un sistema economico basato su piccole-medie imprese, l'economia e la società rurale si dimostrano un terreno fertile per far nascere e crescere le imprese industriali e terziarie. Una lunga lista di fattori endogeni dello sviluppo è contenuta nelle aree rurali: il poliformismo socio-economico, la mobilità e la flessibilità sociale, il comportamento cooperativo che deriva dalla struttura allargata della famiglia e dalle istituzioni rurali, la conoscenza pratica diffusa, l'abilità negli affari, la propensione al rischio di chi deve la sua sopravvivenza a redditi oscillanti per l'effetto imprevedibile delle variabili climatiche, biologiche e di mercato.

Le aree rurali, sono state particolarmente stimolate quando, come nel periodo che stiamo analizzando, una serie di fattori esogeni ha offerto loro la possibilità di riscattarsi mettendo a frutto le potenzialità latenti. Tra questi fattori, la domanda dei consumatori si è spostata da prodotti standardizzati verso

<sup>7</sup> Sotte F. (1997). Nella versione consolidata del Trattato che istituisce la Comunità Europea, attualmente in vigore, la numerazione è cambiata. L'articolo è il n. 33 del Titolo II – Agricoltura.

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. 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 Sessanta in avanti e poi soprattutto nei decenni Settanta e Ottanta, diverse aree italiane localizzate nel Nord-Est e nel Centro (le cosiddette regioni Nec), caratterizzate da un’economia rurale e da una società spesso 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>8</sup>. 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 un’eccezione. Il suo peculiare sviluppo al quale è stato attribuito l’attributo di “modello marchigiano”, costituisce un esempio eclatante di sviluppo 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<sup>9</sup>.

Malgrado il “nanismo” industriale italiano, 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

<sup>8</sup> Favaretto I. (2000).

<sup>9</sup> Brusco S. ed altri (2007), Paci M. (1978), Becattini, G. (1989).

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 Schumpeteriana dell’impresa e del ruolo dell’imprenditore, un minor impegno analitico è stato messo in campo 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 o ramai la fase di maturità, è possibile fare un’analisi di questo tipo ed alcune considerazioni possono risultare molto utili per altre regioni rurali che si trovano altrove, in Europa o nel mondo, 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 esempio, 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 dalla fuga 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. In generale, comunque, si assiste ad una

profonda e, in alcuni casi, allarmante perdita di qualità ambientali, paesaggistiche ed anche storico-culturali<sup>10</sup>.

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 auto-sostenuto.

La seconda considerazione riguarda l'agricoltura, dopo che per tanto tempo si era assunto che alle aree dove l'agricoltura stessa era localizzata dovesse essere riservato un presunto inevitabile e triste destino di marginalizzazione, compensato soltanto dal sostegno dei prezzi e dalle politiche re-distributive. 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 rivalse della periferia incentrata sullo sviluppo industriale. È così che nella periferia si è prodotto un nuovo dualismo, questa volta più ravvicinato, segnato da una nuova migrazione dalla campagna circostante e dai centri minori meno prossimi, verso i vicini distretti industriali e le zone più direttamente connesse alle grandi vie di comunicazione. 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: quello di contribuire alla stabilità economica-sociale e di trasferire forza lavoro, capitale, terra e capacità imprenditoriali verso le attività industriali tipiche dell'economia distrettuale.

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 tipiche dell'organizzazione industriale, ma incompatibili con la sostenibilità e le vocazioni dell'agricoltura nel lungo termine:

- ◆ forme di produzione capital intensive;
- ◆ tecniche risparmiatrici di lavoro;
- ◆ specializzazione produttiva, fino alla monocultura;
- ◆ standardizzazione sia dei processi che dei prodotti;
- ◆ 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).

<sup>10</sup> Anselmi S. (2000).

L'industrializzazione dell'agricoltura è stata 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 Settanta e Ottanta.

Le caratteristiche comuni a tutte queste politiche sono infatti le seguenti:

- ❖ una forte concentrazione del sostegno dei prezzi sui prodotti di base standardizzati (le cosiddette "commodities"): cereali, semi oleosi, barbabietola da zucchero, carne e latte;
- ❖ una spinta alla specializzazione produttiva verso poche produzioni (fino al limite della monocultura) abbandonando i tradizionali ordinamenti produttivi complessi, in primo luogo separando le attività di coltivazione da quelle di allevamento;
- ❖ un 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;
- ❖ una riduzione dello spazio operativo dell'agricoltura sia a monte che a valle della filiera alimentare, favorendo l'impiego di input chimici e meccanici e la standardizzazione delle produzioni;
- ❖ l'introduzione e il rafforzamento delle misure di controllo dell'offerta (quote, *set-aside*, incentivi all'abbattimento o all'espianto, distruzione o denaturazione delle produzioni eccedentarie, ecc.) senza curarsi della qualità dei prodotti e degli effetti sull'ambiente;
- ❖ 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) lasciati 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).

È evidente come una tale politica, per i suoi caratteri di non selettività e di sostegno più alla rendita (riflessa nei sostenuti valori fondiari), 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, ne impedisce il *turn-over* generazionale e lo scambio di esperienze tra il settore agricolo e le altre opportunità imprenditoriali nel mondo rurale.

*“Farm the contribution!”* (coltiva il contributo!), questo è stato il messaggio che gli agricoltori hanno in pratica udito fino alle recenti riforme della Pac. Malgrado l’introduzione di alcune misure agro-ambientali, 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 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 del Nord-Est-Centro 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 regioni dei distretti industriali, sorte in aree precedentemente rurali, stavano vivendo, è stata percepita con ritardo anche dalla stessa ricerca economica<sup>11</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, più tardi, gli economisti, così come i sociologi e gli altri scienziati sociali, si sono accorti del suo decollo, il 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.

### ***2.3 Il modello della “ruralità post-industriale” degli anni Novanta e Duemila***

Molte ragioni suggeriscono che con gli anni Novanta e soprattutto con il nuovo millennio 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

<sup>11</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.

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 propensione a risiedere nelle aree rurali da parte di soggetti che svolgono funzioni in settori economici diversi dall'agricoltura e precedentemente di esclusiva pertinenza urbana: progettisti, artisti, professionisti Ict, ricercatori, ecc. La diffusione del tele-lavoro e, più in generale, la facilità di comunicare, agevolano questa tendenza. La domanda di nuove residenze di non agricoltori 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 pressoché a tutta l'Italia e a tutta l'Europa, escluse le localizzazioni estreme.

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 da diversi punti di vista:

- 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 i mercati globali, e così via.

Qui potrebbe essere riproposto un ruolo specifico per l'agricoltura come componente di nuovo spessore dell'integrazione e dell'intersettorialità. Una agricoltura profondamente diversa da quella attuale, riorganizzata in base ai nuovi orientamenti dei consumatori consapevoli e dei cittadini partecipi, ma anche in base alle nuove opportunità tecnologiche<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Groupe de Bruges (1996); Campli M. (1999).

Si configura un nuovo modello di ruralità nel cui ambito l'agricoltura si riappropria di un ruolo di per sé autonomamente rilevante, non più semplicemente accessorio rispetto allo sviluppo delle attività manifatturiere e di servizio.

Una nuova misura per questo modello di ruralità dovrebbe essere scelta per rappresentare il suo carattere complesso e polimorfico. Da questo punto di vista, la citata misura della ruralità dell'Ocse, basata sulla densità di popolazione appare, infatti, obsoleta: una regione spopolata, specializzata in un'agricoltura estensiva e monoculturale, sostanzialmente speculativa, dove perfino gli agricoltori non fossero residenti e preferissero fare i 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. Un deserto, al limite, non è più rurale di tante realtà territoriali in cui la ruralità si esprime attraverso la pluralità delle attività economico-sociali integrando i settori nel territorio. Non a caso nella stessa Ocse e recentemente soprattutto nella Fao, si è aperto un nuovo fronte di ricerca, finalizzato all'individuazione di nuove misure della ruralità non più fondate, questa volta, su un solo indicatore, ma piuttosto su un set di variabili qualificanti<sup>13</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 *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 agricole e non agricole (attive 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

<sup>13</sup> FAO-OECD Report (2007); The Wye Group (2007).

appare come un valore in ragione della sua peculiare complessità e del tipico polimorfismo, tanto che la conservazione e valorizzazione di questi attributi costituisce il principale obiettivo delle politiche di sviluppo rurale<sup>14</sup>.

In questo scenario, anche il ruolo dell'agricoltura dovrebbe essere conseguentemente ridefinito. L'impegno che si è colto quando nel documento base di "Agenda 2000" si è avanzato 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 (che era stato per tanti anni il modello per l'agricoltura della "ruralità industriale"): 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 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 ri-definizione 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>15</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.

<sup>14</sup> Favaretto I. (2001),.

<sup>15</sup> Arzeni A., Esposti R., Sotte F. (Ed.s) (2001).

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 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 (quello che in biologia si chiamerebbe con il termine di "resilienza"). 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, l'erosione del suolo, la BSE e l'afte epizootica.

Lo sviluppo rurale e, in esso, il rilancio del settore primario sono, 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 e ruoli agricoli e non agricoli alle aree rurali, incoraggiando gli scambi fra i settori ed i territori e in tal modo rompendo sia l'isolamento che la specializzazione mono-funzionale agricola del passato (tanto della "ruralità agraria" che di quella "industriale"). 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 (*food security*) del passato si è passati ad una qualitativa (*food safety*), mentre altri ruoli delle aree rurali catturano l'interesse e la disponibilità a 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 integrazione nell'Unione Europea dei nuovi Stati membri dell'Europa centro-orientale, 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 inter-settoriale e interdisciplinare.

È, dunque, richiesta una nuova distribuzione gerarchica delle responsabilità, così come una nuova integrazione fra i metodi *top-down* e *bottom-up* e fra *government* e *governance*. L'analisi delle esperienze delle politiche strutturali europee, 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>16</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 che integrino innanzitutto i dati statistici tradizionali con quelli di natura amministrativa e, in secondo luogo, mirino alla loro geo-referenziazione sistematica. Una necessità per risolvere i vincoli dell'inadeguatezza della tradizionale unità di indagine di molti fenomeni (quella comunale) consentendo ad ogni ricercatore e valutatore di disegnare la propria unità territoriale di riferimento in relazione al tema ed agli obiettivi.

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. Nella "ruralità industriale" l'agricoltura aveva spazio soltanto "industrializzandosi" cioè negando le sue peculiarità e originalità, connesse alle vocazioni territoriali, alle tradizioni, alla sua integrazione con territorio e natura.

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 altre attività delle 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,

<sup>16</sup> Saraceno E. (2002).

oggi, altre politiche sono condizione necessaria per uno sviluppo sostenibile delle aree rurali e, in queste, della stessa agricoltura.

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 dell'UE allo sviluppo rurale**

È evidente che l'attuale politica agricola comune non è conforme ad una corretta definizione teorica di politica di sviluppo rurale. La recente riforma Fischler del 2003 ha eliminato quasi del tutto i sostegni "accoppiati" all'offerta introducendo il cosiddetto "pagamento unico aziendale" (Pua) e soprattutto, attraverso la cosiddetta "modulazione", ha aumentato la dotazione del secondo pilastro, quello dello sviluppo rurale<sup>17</sup>.

Sono stati fin qui anche compiuti dall'UE grandi progressi su molti aspetti di politica territoriale per il periodo 2007-2013, nonostante la contrazione dei fondi operata per lo stesso periodo con le prospettive finanziarie approvate nel dicembre 2005. La riforma della politica strutturale e di coesione per il periodo di programmazione del 2005 si accompagna alla recente riforma della politica di sviluppo rurale guidata dal Reg. 1698/05 e finanziata dal nuovo Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Fears). Questa politica ingloba oppor-

<sup>17</sup> Maggiori informazioni e analisi su questo tema sono in: Sotte F. (2005), Affinché riprenda la riflessione strategica sul futuro della PAC. Analisi SWOT della riforma Fischler nella attesa di una nuova politica di sviluppo rurale, *Agriregionieuropa*, n. 0. Si vedano anche le successive edizioni di Pupo D'Andrea, M.R. "Finestra sulla PAC", in *Agriregionieuropa*, [www.agrireregionieuropa.it](http://www.agrireregionieuropa.it).

tunamente la positiva esperienza dell'iniziativa comunitaria Leader in vigore dal 1991 al 2006<sup>18</sup>.

Ciò nonostante, è ancora molto lontano l'obiettivo di una politica di sviluppo rurale coerente con il disegno di un modello di "ruralità post-industriale".

Scarsa ancora è l'integrazione fra la politica agricola, nel cui ambito si colloca ancora la politica di sviluppo rurale, 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 riforma Fischler del 2003 la cui validità si prolungherà fino al 2013, salvo le correzioni che verranno nel corso del 2008 dal cosiddetto Health Check (la verifica cioè dello "stato di salute" prevista dalla riforma Fischler stessa), nella distorta distribuzione della spesa fra i due pilastri: al primo del quale va ancora l'80% dell'intero bilancio della PAC ed al secondo del quale spetta ancora non più del 20%. 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 sostegno ai redditi agricoli, che indebolisce e neutralizza gli sforzi compiuti in favore di un'agricoltura integrata e polifunzionale.

Di conseguenza, nonostante le riforme agricole che si sono susseguite nel tempo, la distribuzione territoriale dei benefici non è ancora sostanzialmente cambiata (concentrandosi nelle aree continentali di pianura, già di per sé avvantaggiate) e la PAC ha tuttora mantenuto una funzione settoriale in disaccordo con la dichiarazione di Cork<sup>19</sup> e con il "modello europeo di agricoltura".

Il ruolo principale è ancora svolto dalla politica agricola. Non a caso i titolari della politica di sviluppo rurale sono a Bruxelles, come già ricordato, il Commissario europeo "all'agricoltura ed agli affari rurali" e a livello di Stati membri e Regioni i rispettivi Ministri e Assessori all'agricoltura. Paradossalmente, infatti, il cosiddetto sviluppo rurale è solo poca parte della PAC definita dal centro ed orientata principalmente al sostegno al reddito sulla base di parametri connessi al vecchio sostegno dei prezzi, la quale esercita il suo peso schiacciante.

Le altre politiche europee indirizzate alle regioni rurali (i nuovi obiettivi convergenza e competitività della politica strutturale) sono definite indipen-

<sup>18</sup> Per maggiori informazioni sulla politica di sviluppo rurale: De Filippis, F., Sotte F. (2006), Saraceno E. (2005), Mantino F. (2007), Gruppo 2013 (2006), Sotte F., Ripanti R. (2008).

<sup>19</sup> Commissione Europea (1996).

dentemente 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.

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>20</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 e stimolando, contemporaneamente, lo sviluppo e il ricambio dell'imprenditoria agricola, che possa beneficiare di fenomeni di evoluzione del capitale umano e delle tecnologie in uso analoghi a quelli che interessano settori più dinamici.

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. Da 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.

<sup>20</sup> In Italia, per esempio, nella realtà dei fatti, le politiche nazionali e regionali si sono affiancate alla PAC con obiettivi contrastanti e differenti.

## Bibliografia

- Anselmi S. (2000), *Chi ha letame non avrà mai fame: studi di storia dell'agricoltura, 1975-1999*, Proposte e ricerche, Ancona.
- Arzeni A., Esposti R., Sotte F. (Eds) (2001), *Agricoltura e Natura*, Associazione Alessandro Bartola, FrancoAngeli, Milano.
- Arzeni A., Esposti R., Sotte F. (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.
- Becattini G. (1989), *Modelli locali di sviluppo*, Il Mulino, Bologna.
- Brusco S. ed altri (2007), *Distretti industriali e sviluppo locale: una raccolta di saggi (1990-2002)*, Il Mulino, Bologna.
- Campiti M. (1999), *Ridefinire un mestiere. Un percorso politico per l'agricoltura in Italia e in Europa*, EdUP, Roma.
- Commissione Europea (1996), "Dichiarazione di Cork. Un territorio rurale vivo", *Conclusioni della prima conferenza europea sullo sviluppo rurale*, Cork, 7-9 Novembre.
- Corte dei Conti Europea (2006), "Gli investimenti nello sviluppo rurale rispondono efficacemente ai problemi delle zone rurali?", *Relazione Speciale*, n. 7/2006 (2006/C 282/01).
- De Filippis F., Sotte F. (2006), "Realizzare la nuova politica di sviluppo rurale. Linee guida per una buona gestione da qui al 2013", *Working paper n. 1*, novembre 2006, Forum internazionale dell'agricoltura e dell'alimentazione (Gruppo 2013).
- Esposti R., Sotte F. (1999), *Territorial Heterogeneity and Institutional Structures in Shaping Rural Development Policies in Europe*, EAAE 9<sup>th</sup> Congress, Warsaw.
- Esposti R., Sotte F. and Ruremplo Team (1999), *Rural employment dynamics in the EU; Key Findings For Policy Consideration Emerging from the Ruremplo Project*, The Hague, LEI-DLO.
- Esposti R., Sotte F. (1995), "Dynamic tendencies in Italian agriculture", in Sotte F. (a cura di), *The regional dimension in agricultural economics and policies*, Atti del 40° seminario dell'Associazione Europea degli Economisti Agrari, CNR-RAISA, pp. 313-336.
- FAO-OECD (2007), "OECD-FAO Agricultural Outlook 2007 - 2016", *Report*, Roma, luglio 2007.
- Favaretto I. (2000), "Distretti e non distretti nello sviluppo dei sistemi territoriali diffusi", in Favaretto I. (a cura di), *Le componenti territoriali dello sviluppo*, Carocci, Roma.
- Favaretto I. (2002), "Competitività, dimensione d'impresa, territorio. Le forze dell'innovazione nel sistema Italia", *Argomenti* n. 5, FrancoAngeli, Milano.
- Favaretto I. (2001), "L'occupazione nelle aree rurali: organizzazione produttiva ed assetto del territorio", in Sotte F., Esposti R. (a cura di), *Le dinamiche del rurale*, FrancoAngeli, Milano.
- Groupe de Bruges (1996), *Agriculture un tournant nécessaire*, Editions de l'aube, Paris.

- Gruppo 2013 (2006), “Parole chiave per una buona gestione della politica di sviluppo rurale 2007-2013”, *Working paper*, Forum internazionale dell’agricoltura e dell’alimentazione.
- Institute for European Environmental Policy - IEEP (2007), *Towards the Cap Health Check and the European Budget Review the Proposals*, Options for Reform, and Issues Arising, German Marshall Fund, September.
- Land Use Policy Group - Bundesamt für Naturschutz (2007), *Future Policies for Rural Europe and Beyond – Delivering Sustainable Land Management in a Changing Europe*, 9 Settembre.
- Mantino F. (2007), “Dove sta andando la politica di sviluppo rurale comunitaria? Una analisi dei possibili scenari”, *Agriregionieuropa*, n. 11.
- Moyano Estrada E. (2005), “Nuevas orientaciones de la política europea de desarrollo rural”, *Revista de Fomento Social*, n. 238, pp. 219-241.
- Musotti F. (2007), “La politica europea di sviluppo rurale alla luce (anche) di alcuni insegnamenti di Federico Caffè”, *Agriregionieuropa*, n.10.
- OECD (1994), *Creating rural indicators for shaping territorial policy*, Paris.
- OECD (1996), *Territorial Indicators of Employment. Focusing on Rural Development*, Paris.
- Paci M. (1978), *Capitalismo e classi sociali in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Saraceno E. (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.
- Saraceno E. (2005), “La futura politica di sviluppo rurale dell’Unione Europea”, *Agriregionieuropa*, n.2.
- Sotte F. (1997), “Per un nuovo patto sociale tra gli agricoltori e la società in Italia e in Europa”, *La Questione Agraria*, n. 65.
- Sotte F. (2007), “Il futuro del secondo pilastro... e della PAC. Nel quadro delle politiche di sviluppo e di coesione dell’Unione Europea”, in De Filippis F. (a cura), *Oltre il 2013. Il futuro delle politiche dell’Unione Europea per l’agricoltura e le aree rurali*, Quaderni del Gruppo 2013, Roma.
- Sotte F., Ripanti R. (2008), “I PSR 2007-2013 delle Regioni italiane. Una lettura quali-quantitativa”, *Gruppo 2013 - Forum internazionale dell’agricoltura e dell’alimentazione*, Working paper n.6.
- Sumpsi Vinas J.M., Buckwell A. (2002), *Greening the CAP: the Future of the First Pillar*, ARL/DATAR Workshop on “Desirable evolution of the CAP: a contribution”, 23 September, Brussels.
- The Wye Group (2007), *Handbook Rural Households’ Livelihood and Well-Being Statistics on Rural Development and Agriculture Household Income*, United Nations, New York and Geneva, <http://www.fao.org/statistics/rural/>.