

73rd Seminar of the European Association of Agricultural Economists
ANCONA, 28-30 JUNE 2001
Policy Experiences with Rural Development in a Diversified Europe

INTRODUZIONE

Franco Sotte

Dipartimento di Economia - Università di Ancona
Piazza Martelli, 8 – I 60121 Ancona
tel +39-071-220.71.17 - fax +39-071-220.71.02
E-Mail sotte@dea.unian.it
Web: www.dea.unian.it/sotte/home.htm

1. INTRODUZIONE

1.1 Complessità e diversità dello sviluppo rurale

Le analisi proposte in questo volume si sviluppano intorno a tre temi principali. Il primo concerne la valutazione delle politiche di sviluppo rurale (PSR). A seguito della messa in atto di differenti programmi di politica territoriale ed agraria (politica strutturale per gli obiettivi 1 e 5B, iniziativa comunitaria Leader, piani regionali di sviluppo rurale istituiti da Agenda 2000), nell'Unione Europea sono state condotte numerose esperienze ai vari livelli: europeo, nazionale, regionale, locale. Altri programmi di rilevanza locale hanno interessato specifiche realtà regionali: regioni periferiche, regioni di confine, parchi naturali, ecc. Nei paesi in transizione dell'Europa Centro-Orientale si sono svolte esperienze comparabili, specie a seguito del programma Sapard, di sostegno allo sviluppo dei territori rurali durante la transizione. La valutazione comparata di tutte queste esperienze consente, da un lato, una visione complessiva del loro impatto e, dall'altro, una analisi critica della loro efficacia.

Il secondo tema è di tipo metodologico. Per una migliore programmazione ed una più incisiva valutazione (ex-ante, in itinere ed ex-post) sono necessarie nuove soluzioni metodologiche, specie quando si tratta di considerare gli attributi qualitativi dello sviluppo. A tal fine sono necessarie nuove fonti di informazioni e vanno raccolti nuovi dati; così come nuove soluzioni istituzionali vanno selezionate e testate.

Il terzo tema, sul quale in particolare si concentrano queste pagine introduttive, si riferisce alla necessità di una più approfondita riflessione sulle fondamenta teoriche delle politiche di sviluppo rurale. Cos'è la *ruralità*? Cos'è lo *sviluppo rurale*? Cos'è infine una *politica* di sviluppo rurale? Tali domande richiedono una risposta più approfondita.

Il significato lessicale della parola "rurale" non ammette ambiguità. Il termine richiama inequivocabilmente l'agricoltura¹. Storicamente infatti la ruralità è stata definita dalla prevalenza dell'agricoltura sotto i diversi profili: sociale, economico,

¹ Qui di seguito sono raccolte le definizioni di alcuni dizionari: Collins-Cobuild: "far away from large towns or cities"; Oxford Advanced Learner's Dictionary: "of, in or suggesting the coun-tryside 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".

nell'uso delle risorse, ecc. Per queste ragioni il tasso di occupazione agricolo è stato comunemente adottato come scala di misura dei differenti livelli di ruralità. Ma quando nelle economie sviluppate, in uno stadio più avanzato del processo di sviluppo, prima l'industria e poi i servizi hanno sopravanzato l'agricoltura praticamente dappertutto, è stato necessario rivedere la stretta relazione della ruralità con l'agricoltura. La revisione concettuale ha suggerito di adottare altre misure della ruralità, come quella comunemente usata dell'OCSE, basata sulla densità di popolazione e sull'assenza di città nell'area considerata².

Ma anche questo indicatore appare a nostro avviso inadeguato. Esso infatti rappresenta la relazione della ruralità con la dispersione territoriale e la piccola scala, ma trascura altri fondamentali valori della ruralità stessa: il polimorfismo (consistente nell'integrazione tra territorio, natura, società ed economia), la complessità e la diversità (cioè, dal punto di vista economico, la tipica relazione tra servizi, industria e agricoltura, in una condizione in cui nessun settore prevale sugli altri), la multifunzionalità, l'unicità e il consistente rilievo assunto nei territori rurali dalla presenza di beni di interesse collettivo (paesaggio, diversità biologica, valori culturali). Tutti questi aspetti sono comunemente associati alla ruralità e sono sistematicamente invocati per motivare la necessità di specifiche e corrispondenti politiche per i territori rurali, come nel caso del "Modello di agricoltura europeo" da sostenere nei prossimi anni³. Un deserto, dove la densità di popolazione è più contenuta e vicina allo zero, non è certamente più rurale di una regione dotata di una varietà di beni culturali e paesaggistici, di un complesso sistema economico, di una società rurale vitale ed attiva, di parchi naturali ed aree di pregio ambientale, dove individuare una strategia di sviluppo sostenibile è compito decisamente più complesso e articolato⁴.

² OECD (1994), *Creating Rural Indicators for Shaping Territorial Policy*, Paris; OECD (1996), *Territorial Indicators of Employment. Focusing on rural development*, Paris.

³ "Il Consiglio europeo di Berlino ha ribadito che il contenuto della riforma permetterà all'agricoltura europea di essere multifunzionale, sostenibile, competitiva e ripartita su tutto il territorio dell'Unione, comprese le zone che presentano problemi specifici. L'agricoltura dovrà favorire la conservazione dei paesaggi e la tutela degli spazi naturali, portando un contributo fondamentale alla vitalità del mondo rurale. Essa deve essere in grado di soddisfare le esigenze dei consumatori per quanto riguarda la qualità e la sicurezza delle derrate alimentari, la protezione dell'ambiente e il benessere degli animali." Commissione Europea (1997), *Agenda 2000 : per un'Unione più forte e più ampia*, [COM(97) 2000].

⁴ E' questo il caso di molte aree rurali italiane, si pensi alle Marche, dove la densità demografica si avvicina al limite superiore della definizione di ruralità dell'OCSE: 150 abitanti per chilometro quadrato.

E' evidente che, oltre alla densità demografica, altri indicatori sono necessari per misurare la ruralità. Quando l'OCSE ha proposto il suo indicatore fondato sul rapporto tra popolazione e superficie ha indubbiamente colto nel segno delle trasformazioni che interessavano il mondo delle aree rurali, oltre a suggerire una unità di misura semplice e di indubbia utilità pratica. Bene ha fatto l'Unione Europea ad uniformarsi a quell'orientamento facendo propria una analoga misura. Ma ora è ovvio che, nel contesto evolutivo attuale, per cogliere pienamente la complessità e la diversità che sono caratteristiche dei territori e delle società rurali è necessaria una pluralità di indicatori.

La diversità è un concetto chiave in questo volume anche per un'altra ragione: la specificità locale della ruralità. Per ragioni storiche, climatiche, naturali, socio-economiche e politiche, l'Europa presenta una enorme varietà di modelli di ruralità, per ciascuno dei quali è appropriata una specifica soluzione di politica di sviluppo rurale.

Nelle aree rurali intorno alle grandi città, il problema principale consiste nell'integrazione della campagna con l'area metropolitana considerando in particolare le sue funzioni residenziali e la presenza di una consistente domanda locale di prodotti e servizi sia legati alle tradizioni, che nuovi. Nelle aree rurali in cui sono localizzati valori storici, ambientali, e comunque adatti al tempo libero e all'intrattenimento, l'attenzione è rivolta alla valorizzazione turistica ed allo sfruttamento attento e sostenibile dei beni e servizi di interesse collettivo. Nei territori ad alta vocazione per un'agricoltura standardizzata ad alto contenuto tecnologico, il problema principale è quello della trasformazione delle strutture agricole verso la produzione di commodities nella prospettiva di un miglioramento della competitività a livello mondiale.

Dove invece il territorio è maggiormente vocato alla produzione di prodotti e servizi di alta qualità, la questione chiave risiede nella certificazione, nella tracciabilità e nella valorizzazione commerciale della tipicità e degli attributi di origine⁵. Dove la lontananza da centri di maggiore dimensione è il carattere principale di un'area, la priorità in agenda è quella dell'integrazione, della rottura dell'isolamento e della conservazione della presenza umana nel territorio. Per non dire poi dei tanti specifici casi di regioni disastrose, come quelle in Europa dove ci

sono state la guerra, la pulizia etnica e l'emigrazione forzata, come nell'ex Jugoslavia; o dove si sono avuti fenomeni naturali, come le alluvioni o i terremoti, si pensi al caso relativamente recente dell'Appennino umbro-marchigiano. In questi casi le possibilità di sviluppo sono condizionate a politiche di ricostruzione sia materiale delle strutture e infrastrutture produttive e di servizio, che immateriale delle istituzioni e delle relazioni economiche e sociali.

La lista è ancora di gran lunga incompleta⁶. Una prima assunzione fondamentale riguardo allo sviluppo rurale deve quindi essere riferita alla sua specificità territoriale ed alla sua differenziazione attraverso l'Europa da cui consegue che una politica adeguata non possa che essere individuata a livello locale come risultato di un approccio *bottom-up*.

1.2 Sviluppo rurale e politiche di sviluppo rurale: una nuova prospettiva

In una prospettiva evolutiva e in cui si tenga giusto conto della complessità, lo sviluppo delle aree rurali poggia sulla integrazione tra quattro diversi capitali: il capitale naturale, il capitale sociale, il capitale umano e il capitale artificiale⁷. Il primo, quello naturale consiste in fertilità, biodiversità, acqua, risorse naturali, equilibrio idrogeologico. Il capitale sociale è fatto di regole ed usi, istituzioni formali ed informali, cultura, capacità di organizzazione. Il capitale umano è rappresentato da conoscenza esperienza, partecipazione, capacità organizzativa ed imprenditoriale. Il capitale artificiale consiste in infrastrutture e strutture materiali della produzione e della comunicazione, delle condizioni distributive e di vita.

I quattro capitali sono fortemente interrelati. E' dalla qualità dell'equilibrio tra di essi e dalle relazioni reciproche che si definiscono lo sviluppo locale, il valore paesaggistico, la qualità della vita, la capacità di attrazione ed in definitiva la competitività di un sistema locale⁸.

⁵ Il ruolo delle produzioni di pregio e locali nel sostegno allo sviluppo rurale, nonché gli effetti delle politiche comunitarie specificamente rivolte alla tutela e valorizzazione della tipicità, sono analizzati nel contributo di A. Pacciani, G. Belletti, A. Marescotti, S. Scaramuzzi.

⁶ A riguardo, l'estrema diversità delle condizioni economiche e sociali delle regioni europee associate ai livelli di ruralità è testimoniata dal lavoro qui contenuto di E. Montresor e M. Mazzocchi, che propone una applicazione di tecniche di analisi multivariata a informazioni statistiche di fonte Eurostat e RICA.

⁷ F.Sotte (2001), "Introduzione", in A.Arzeni, R.Esposti, F.Sotte (a cura), *Agricoltura e Natura*, Associazione A.Bartola, FrancoAngeli, Milano

⁸ Sulla valutazione della qualità della vita, si sofferma in questo volume il saggio di G. Bazzani, S. Di Pasquale, D. Viaggi, G. Zanni.

Se il sistema locale è guidato esclusivamente dagli obiettivi della massimizzazione del capitale artificiale, senza cura per il rapporto tra i differenti tipi di capitale, l'equilibrio si rompe. Una ruralità indebolita perde la sua capacità di adattamento agli *shock* ed insieme, la sua capacità di cogliere le opportunità commerciali e di mercato quando queste si presentano. L'effetto diretto è quello di una progressiva perdita di capitale naturale, sociale e umano: in una parola, dei valori complessivi della ruralità. Oltre un certo punto, le aree rurali perdono la propria autonomia, cioè la capacità di partecipare con le proprie caratteristiche e con il proprio specifico e peculiare contributo allo sviluppo complessivo. Tanto che parte dello stesso capitale artificiale viene perduto, sia per l'abbandono, come nel caso degli investimenti infrastrutturali, edilizi, agricoli abbandonati e in rovina oppure dei costi indotti dagli effetti indiretti delle cattive pratiche agricole: frane, alluvioni; o dell'adozione di tecniche e di forme organizzative non sostenibili: mucca pazza, afta epizootica.

Lo sviluppo rurale è quindi innanzitutto una strategia a lungo termine, orientata al mantenimento della complessità e del bilanciamento tra le componenti, ed all'integrazione delle aree rurali in un processo complessivo di sviluppo sostenibile. Dal punto di vista economico, ciò significa organizzare funzioni e forme di occupazione non-agricole nelle aree rurali, promuovendo gli scambi tra settori e tra territori, e così rompendo sia l'isolamento, che la monofunzionalità della precedente specializzazione agricola. L'azione collettiva va a tal fine stimolata per ridurre i costi di transazione e facilitare l'iniziativa individuale⁹.

D'altra parte, mentre prende campo lo sviluppo economico generale e la società evolve, le aree rurali debbono corrispondentemente adeguarsi. Progressivamente è venuto meno il patto sociale tra agricoltori e società alla base, negli anni Cinquanta, della costruzione della politica agricola comune e, per quello che ci riguarda più direttamente, della politica agricola italiana del dopoguerra¹⁰. La sicurezza alimentare, per esempio è passata dalla definizione quantitativa del passato ad una qualitativa, mentre altri ruoli delle aree rurali attirano l'interesse (e la disponibilità a pagare) dei consumatori e dei contribuenti. La necessità di un'ampia revisione delle posizioni del passato investe le organizzazioni agricole, che, uscite dalle chiusure settoriali del passato, propongono oggi nuove alleanze.

⁹ Si veda a proposito in questo volume il contributo di H.Meert, G.Van Huylenbroek, E.Van Hecke.

Nel frattempo, a fronte ai problemi dello sviluppo generale del Paese connessi alla crisi della grande fabbrica e dei sistemi tayloristici di produzione, le aree rurali, si sono dimostrate fondamentali riserve di fattori di produzione a basso costo, di bassi costi di transazione, di economie di scopo, di flessibilità e di capacità di adattamento alle nuove opportunità di mercato. Il caso italiano dei distretti industriali, cresciuti nelle tradizionali aree rurali delle regioni NEC dimostra questo assunto. Scaturito dall'ambiente socio-economico rurale preesistente, il sistema di piccole e medie imprese, caratteristico dei distretti industriali, vive ora una fase evolutiva nella quale si ripropone la necessità di una integrazione con la ruralità contigua e circostante. Di fronte alla globalizzazione dei mercati e delle tecnologie essi esprimono rispetto al passato una ben maggiore capacità competitiva in forza della loro specializzazione e dell'inserimento in reti globali. Ma maggiore è anche il rischio connesso alla minore flessibilità, se questa non viene coltivata attraverso politiche ispirate a visioni di lungo periodo, che mirino a conservare, rinnovandoli, i caratteri di specificità del territorio.

La co-evoluzione delle aree rurali con quelle urbane sulla base di una strategia comune è quindi una condizione fondamentale per sostenere la competitività in una economia globalizzata. Questo aspetto è cruciale nel processo di allargamento dell'Unione Europea, considerando la maggiore riserva di ruralità che caratterizza i paesi dell'Europa centro-orientale a confronto di quelli più urbanizzati dell'Ovest.

Una politica di sviluppo rurale conseguentemente consiste in un processo integrato di programmazione e di gestione territoriale. Non può che essere intersettoriale ed interdisciplinare. Una nuova distribuzione gerarchica delle responsabilità è quindi necessaria, così come una nuova integrazione tra politiche dall'alto e politiche dal basso, tra *government* e *governance*. A tal fine, l'analisi delle esperienze maturate a seguito dei programmi realizzati ed in corso di realizzazione a seguito degli obiettivi 1 e 5B e dell'iniziativa comunitaria Leader I e II può dimostrarsi particolarmente utile.

E' evidente d'altra parte come, in tali circostanze, sia opportuno adottare un approccio *learning by doing*. La complessità e la variabilità impongono soluzioni politiche molto flessibili e modificabili. Condizioni queste che richiedono un grande

¹⁰ SOTTE F. (1997), "Per un nuovo patto sociale tra gli agricoltori e la società in Italia e in Europa", in *La Questione Agraria*, n. 65.

investimento nella messa a punto di sistemi di valutazione e monitoraggio efficienti e tempestivamente aggiornati. A riguardo, un problema scientifico basilare risiede nella necessità di dotare l'Europa, e per quanto ci riguarda l'Italia, di una efficiente sistema di informazione statistica a livello territoriale¹¹. Grandi passi avanti sono stati compiuti indubbiamente, ma chi abbia esperienza di programmazione o valutazione a livello locale conosce bene lo stato di impotenza del ricercatore di fronte alla mancanza e all'insufficienza dell'informazione statistica. Nuove metodologie di analisi sono peraltro necessarie nella valutazione e nel monitoraggio¹².

Al variare del concetto di ruralità nel tempo e nello spazio, passando da una definizione settoriale ad una territoriale, varia anche il ruolo dell'agricoltura nello sviluppo rurale. Nella ruralità agraria tradizionale, l'agricoltura era il settore dominante ed il generale livello di sviluppo e di benessere del territorio rurale era da essa direttamente condizionato. Per questo motivo, alle politiche agricole sono state spesso attribuite anche funzioni più generali di quelle proprie di una politica settoriale: di tipo sociale (si pensi agli aiuti per la costruzione delle case coloniche o alle esenzioni fiscali o anche al peculiare regime sociale e pensionistico), o di tipo territoriale (come nel caso del sostegno assicurato alla miriade di micro-aziende agricole, di poca o nessuna rilevanza per il mercato¹³ o della infrastrutturazione delle aree rurali operata dalle politiche agricole, rispondente spesso a obiettivi residenziali e civili anziché produttivi).

La situazione è oggi generalmente capovolta¹⁴. La prospettiva a lungo termine di una agricoltura sostenibile non è più concepibile senza un parallelo (precedente, per certi aspetti) sviluppo generale delle aree rurali. L'implicazione in termini di politiche di sviluppo e che se in passato si assegnava all'agricoltura il compito di rispondere alla maggior parte delle aspettative delle popolazioni residenti

¹¹ L'argomento è affrontato dal saggio di I. J. Terluin, J. H. Post, così come da R. Castagnini, F. Perali, C. Salvioni.

¹² L'intera terza parte di questo volume è di carattere metodologico e dedicata alla valutazione quantitativa delle politiche di sviluppo rurale. Il lavoro di A. Bonfiglio utilizza il metodo dell'analisi Input-Output nella valutazione dei cambiamenti conseguenti alle politiche strutturali applicate alle aree dell'obiettivo 5B. R. Esposti presenta, con riferimento alle stesse politiche, l'applicazione a fini di valutazione di una soluzione econometria. Infine il lavoro di C. Mora, D. Menozzi, N. Dall'Olio propone l'applicazione di tecniche di analisi multicriterio a livello territoriale, supportati da tecnologie GIS di gestione informatizzata di informazioni cartografiche.

¹³ Nel Censimento dell'agricoltura del 1990 risultava un milione circa di aziende censite di dimensioni inferiori ad un ettaro e un milione centomila aziende che non svolgevano nessuna operazione commerciale.

¹⁴ L'articolo di P. Kostov, J. Lingard analizza specificamente la questione.

nelle aree rurali, oggi altre politiche costituiscono condizione necessaria per lo sviluppo sostenibile delle aree rurali, e in questo quadro, anche dell'agricoltura.

Tutte le altre politiche debbono essere adattate al nuovo ruolo dei singoli settori economici e dello sviluppo socio-economico dei territori rurali. Il disegno di una politica di sviluppo rurale, se definita come politica territoriale, supera ampiamente la sola dimensione agricola e investe le politiche industriale e dei servizi, le politiche infrastrutturali, le politiche dei servizi alla società locale (scolastica, sanitaria, ecc.), le politiche ambientali e di pianificazione territoriale, ecc.¹⁵

Un programma territoriale di sviluppo rurale consiste allora innanzitutto nella individuazione di una strategia a lungo termine per lo sviluppo dell'area rurale e quindi nel disegno di tutte assieme le politiche su menzionate, avendo cura in particolare alle interrelazioni tra di esse¹⁶. La distribuzione delle responsabilità tra i differenti livelli di governo va definita, a questo punto, in base al principio di sussidiarietà.

3. L'insoddisfacente soluzione di Agenda 2000 ai problemi dello sviluppo rurale

E' a questo punto evidente che l'attuale PAC, sia pure nella versione riformata prima di Mac Sharry e poi di Agenda 2000 non corrisponde affatto ad una corretta definizione di politica di sviluppo rurale. Nonostante i notevoli progressi che si sono fatti fin qui in Europa riguardo a diversi aspetti delle politiche strutturali e di sviluppo socio-economico a base territoriale (con la riforma dell'azione dei fondi strutturali, con il programma di iniziativa comunitaria Leader, con le "misure di accompagnamento" del Regolamento 2078/1992 e seguenti e, recentemente, con il cosiddetto "secondo pilastro" della PAC), l'obiettivo di una politica agricola coerente con una politica di sviluppo rurale onnicomprensiva è ancora molto lontano dall'essere raggiunto. Nessuna significativa integrazione si è infatti raggiunta tra la politica agricola e le altre politiche settoriali, sociali e territoriali rilevanti per lo sviluppo rurale. Sostanzialmente, all'interno della PAC lo sviluppo rurale è

¹⁵ A riguardo l'articolo di A. Errington presenta una metodologia per la rappresentazione dei rapporti di integrazione tra sistemi territoriali locali e vari livelli di aggregazione territoriale ed istituzionale esterni.

¹⁶ Facendo uso delle tecniche delle reti neurali, l'articolo di M. Prosperi fornisce una simulazione dell'intreccio tra politiche agricole e territoriali e degli effetti incrociati ed indiretti ad esse conseguenti, spesso nascosti o sottovalutati nelle analisi settoriali. L'articolo di E. Chiodo e A.

considerato ancora alla stregua di una questione settoriale agricola disgiunta dallo sviluppo regionale, territoriale e locale¹⁷.

In più, anche all'interno della PAC persiste una terribile contraddizione. Essa consiste nella distorta distribuzione delle risorse finanziarie tra i due pilastri. Dato infatti il sovrachiarante peso del primo pilastro (quello che raccoglie le misure di sostegno al mercato ed i pagamenti diretti) sul secondo (il cosiddetto "sviluppo rurale"), il risultato complessivo delle politiche agricole nelle aree rurali è determinato prioritariamente dall'effetto di incentivazione prevalente associato alle vecchie misure di sostegno alle produzioni, a fronte del quale, sono neutralizzati e quindi vani tutti gli sforzi in favore di un'agricoltura integrata e multidimensionale, associati alla politica, peraltro internamente molto diversificata e poco coerente, del secondo pilastro.

Il risultato è che, nonostante le riforme agricole di Mac Sharry e di Agenda 2000, la distribuzione territoriale e per prodotti (e quindi anche sociale) dei benefici della politica agricola comune non è sostanzialmente cambiata e la PAC, in conflitto con la Dichiarazione di Cork (che però è stato giudicato da più parti un *non-event*, cioè un fallimento) e con il "Modello di agricoltura europeo" auspicato dal capitolo introduttivo di Agenda 2000. L'agricoltura multifunzionale e la sua integrazione a livello territoriale sono sostenuti ancora in misura del tutto insufficiente, mentre alti livelli di profitto e di rendita si associano alle distorsioni di mercato ed agli agricoltori che adottano strategie accoppiate alla produzione. Come conseguenza, i prezzi dei terreni restano artificialmente elevati ostacolando l'ingresso dei giovani e di nuove energie imprenditoriali in agricoltura¹⁸. La conservazione di questa PAC ostacola adesso l'allargamento ad Est dell'UE e, dopo l'accesso, ostacolerà lo sviluppo rurale e la piena integrazione delle economie dei paesi in transizione verso il mercato. Allo stesso tempo, essa indebolisce la posizione dell'Unione nelle negoziazioni WTO.

La cosiddetta politica di sviluppo rurale dell'UE, come di fatto fino ad oggi essa è stata messa a punto può essere descritta come segue: Il ruolo principale è

Solustri analizza l'esperienza dei Piani Pluriennali Economico Sociali nei parchi naturali in Italia, previsti dalla legge quadro per i parchi e le aree protette n. 394/1991.

¹⁷ Una analisi dell'esperienza italiana dei programmi regionali di sviluppo rurale successivi all'applicazione in Italia del secondo pilastro di Agenda 2000 è stata compiuta dall'INEA. In questo volume ne rende conto l'articolo di E. Gatto e A. Monteleone.

¹⁸ Sull'estrema varietà di contributi che una politica più nettamente orientata a sostegno dell'agricoltura multifunzionale si veda l'articolo di A. Arzeni.

ancora giocato dalla politica agricola e gli attori rurali sono ancora consistentemente orientati da essa. Ma sfortunatamente, non nella direzione dello sviluppo rurale. Paradossalmente, infatti, a seguito di Agenda 2000, il cosiddetto sviluppo rurale consiste soltanto in un pacchetto di misure cui è attribuito soltanto un 10% (non di più di una piccola percentuale) della PAC tradizionale orientata al sostegno di mercato che conserva il suo peso soverchiante. Le altre politiche europee a carattere strutturale, che investono le aree rurali, (quella dei nuovi obiettivi 1 e 2, così come quella dell'Iniziativa comunitaria Leader Plus) sono definite indipendentemente, e non sono comunque in grado di supplire alle necessità di una politica globale di effettivo sviluppo rurale come è stata precedentemente definita.

Per le aree rurali, tirando le somme, ancora manca un quadro complessivo di politiche complementari di sviluppo territoriale¹⁹. Esse restano in conseguenza in una condizione di precarietà ed incertezza. Superare l'attuale PAC, muovendosi decisamente verso una politica di sviluppo rurale più integrata è una delle maggiori sfide per l'Europa. È questo un obiettivo al quale ampiamente e diffusamente si è dedicata la ricerca²⁰.

In una visione integrata di sviluppo rurale due nuove dimensioni andrebbero integrate: la prima riguarda i livelli istituzionali e le relative responsabilità dal centro alla periferia²¹, la seconda la necessaria convergenza tra politiche di spesa e politiche di esenzione fiscale e di agevolazione in materia di sicurezza sociale.

Un altro tema centrale per la politica agricola nel quadro di una politica di sviluppo rurale globale e riformata concerne l'impresa e l'imprenditore. Per le sue specifiche caratteristiche, la PAC del passato ha contribuito a distorcere la capacità imprenditoriale degli agricoltori costruendo una artificiale distanza tra di essi e gli altri piccoli o medi imprenditori nelle aree rurali stesse. Operando in un mercato artificiale e protetto, gli agricoltori sono stati infatti orientati ad affrontare e risolvere

¹⁹ Sul concetto di rete e sull'analisi dei sistemi reticolari tra imprese e tra queste e le istituzioni pubbliche e private è centrata l'analisi di G. Martino e F. Musotti. Essa ribadisce l'importanza di politiche di sviluppo rurale orientata dai piani territoriali che, rifiutando facili suggestioni settoriali e la relativa semplificazione, assumano i sistemi relazionali come unità inscindibile di analisi.

²⁰ A questo proposito si possono qui ricordare le raccomandazioni del cosiddetto Rapporto Buckwell sulla CARPE: A. Buckwell et Altri, "Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe", *European Economy*, n. 5, 1997, riassunte anche nel volume: A. Buckwell, F. Sotte, (1998), "Coltivare l'Europa", Liocorno Editori, Roma.

²¹ In Italia in particolare le politiche nazionale e regionale si sono spesso piuttosto poste in competizione con la politica agricola europea perseguendo di fatto obiettivi differenti e contrastanti: si ricordi a titolo di esempio il fallimento delle direttive socio-strutturali del 1972 e i tanti ritardi (con spesso conseguente perdita di risorse) nell'utilizzazione dei fondi dai Programmi Integrati Mediterranei, alle prime misure socio-strutturali, alle stesse misure di accompagnamento.

problemi prevalentemente tecnici, mentre un piccolo o medio imprenditore di fronte alla concorrenza in mercati aperti ha bisogno anche (soprattutto) di altre competenze decisamente differenti: quelle che lo aiutano ad affrontare e risolvere problemi connessi alle strategie di impresa e alle necessità di mercato. Un tema cruciale per una nuova politica agricola compatibile con un a strategia di sviluppo rurale sarà quindi connesso alla ricerca di nuove soluzioni per rimuovere il gap tra agricoltori e altri piccoli e medi imprenditori che operano nei territori rurali e per aiutarli ad operare in mercati progressivamente meno protetti, favorendo lo scambio di esperienze tra settori e con altri territori²².

In conclusione, in materia di sviluppo rurale all'Europa si richiede di avviare un nuovo esperimento di governo. Per adempiere a tale compito, ai responsabili politici è suggerito di sviluppare una più intensa cooperazione con la ricerca. In questa prospettiva, le politiche di sviluppo rurale costituiscono un interessantissimo terreno di sfida anche per gli economisti agrari²³. Senza perdere le loro specificità ed il loro specifico punto di osservazione riguardo ai problemi dello sviluppo, ad essi si richiede di aprire la loro disciplina per beneficiare di una fertilizzazione incrociata con altre esperienze riguardanti non solo l'economia e le altre scienze sociali, ma anche le scienze naturali e quelle inerenti la pianificazione territoriale.

Uno consistente sforzo in questa direzione è evidente nei lavori raccolti in questo volume. Il suo scopo è quello di fornire un contributo ad una più soddisfacente e concreta definizione della sostenibilità nello sviluppo e nella individuazione di un corrispondente disegno di politica territoriale.

²² L'articolo di A. Bertazzoli, R. Ghelfi, T. Schipani, A. Fiorini analizza l'impatto positivo a livello di imprese prodotto dalle politiche di sostegno agli investimenti e per l'inserimento dei giovani.

²³ Diversi articoli in questo volume danno un positivo contributo alla costruzione di politiche più efficienti ed efficaci ed alla relativa valutazione. Quello di S. Franco e S. Senni ad esempio mette in evidenza le implicazioni in termini di inefficienza delle politiche impostate su definizioni binarie dei criteri di accesso, come è il caso delle politiche per le aree rurali in declino. Soluzioni più modulari e flessibili presentano problemi di gestione relativamente più complessi, ma risponderebbero meglio alle finalità del policy maker.