

# Introduzione

Lo sviluppo rurale è un oggetto molto conteso a livello comunitario. La contesa è tra paesi, Commissione europea, organizzazioni dei produttori agricoli, associazioni ambientaliste, forze politiche, ecc. La motivazione fondamentale è la seguente: per diversi motivi la Politica Agricola Comunitaria (PAC) è divenuta una questione estremamente ingombrante. Innanzitutto perché assorbe una quota spropositata del bilancio comunitario (specie se paragonato con il peso degli agricoltori sulla popolazione attiva, che nei diversi paesi è in progressiva caduta per ragioni fisiologiche). In secondo luogo perché non risponde più, secondo i suoi maggiori oppositori, agli obiettivi che le erano stati conferiti: immaginata per difendere il reddito degli agricoltori, soprattutto di quelli più poveri e disagiati, premia in modo prevalente gli agricoltori più ricchi e dotati di risorse fisse (terra e capitali). Non solo, ma con il tempo sono emersi prepotentemente anche gli effetti deleteri sull'ambiente e sulla salute dei consumatori. A ciò si aggiungono le irriducibili complessità dei meccanismi burocratico-amministrativi messi in piedi per la sua gestione (quote, limiti produttivi, vincoli di superficie, ecc.) che generano, tra l'altro, costi amministrativi per le attività di controllo.

Questi problemi sono divenuti sempre più visibili nel tempo. Anzi, sono stati riconosciuti come connaturati alla stessa PAC. Da ciò l'insostenibilità di tali meccanismi e la pressante e crescente richiesta di una riforma. Una riforma che corregga le distorsioni insite in questo pezzo importante delle politiche comunitarie. In che modo? Qui ovviamente le posizioni dei diversi attori in campo divergono. Su queste posizioni torneremo più diffusamente nel corso del libro. Vogliamo, per il momento, sottolineare che uno dei punti più importanti della riforma è il rafforzamento e il potenziamento, nell'ambito della stessa PAC, delle politiche dirette allo sviluppo rurale a danno delle politiche dirette a sostenere il mercato e i prezzi dei diversi prodotti agricoli.

Questo, oltre ad essere uno dei passaggi cruciali della riforma ormai imprescindibile della PAC, è anche uno dei punti più controversi e conflittuali. Cosa significa infatti rafforzare e potenziare le politiche di sviluppo rurale? Significa in primo luogo aumentare le dotazioni finanziarie, con una redistribuzione all'interno del bilancio comunitario che andrebbe a discapito proprio delle politiche di prezzo e dei mercati. Significa, in secondo luogo, affidarsi a politiche che possiedono strumenti più selettivi e mirati, in grado di raggiungere con maggiore efficacia quelle fasce di agricoltori che più hanno bisogno di sostegno finanziario. Si evite-

rebbbero così quegli squilibri e quelle distorsioni redistributive che caratterizzano proprio le politiche di sostegno dei prezzi. Significa, in terzo luogo, affidarsi a strumenti che danno più enfasi al ruolo delle comunità locali come protagoniste delle politiche pubbliche. In un'ottica di sussidiarietà e decentramento, le politiche di sviluppo rurale appaiono vicine ai bisogni e al ruolo attivo delle comunità locali, molto di più di quanto lo siano quelle di mercato, gestite in tutti i paesi dalle strutture burocratico-amministrative centrali. Per tutti questi motivi le politiche di sviluppo rurale sono divenute di grande attualità nel dibattito sul bilancio comunitario, sul ruolo dell'agricoltura nei vari paesi membri e sulla gestione delle politiche pubbliche in Europa.

Dicevamo dunque di politiche di sviluppo rurale come politiche molto contese tra i diversi attori nell'area comunitaria. Ciò nel senso che tutti gli attori dichiarano di volerle potenziare. Come vedremo, tuttavia, nella realtà dei fatti queste dichiarazioni rimangono nella sfera delle affermazioni di principio per diversi importanti attori. Oppure, la portata innovativa di queste politiche si perde nell'inadeguatezza della loro applicazione operativa. Ma nello stesso tempo, mentre queste politiche attirano non poche critiche, si vanno diffondendo sul territorio, anche in forme e modalità innovative. Se da un lato vi è un diffuso scetticismo sulla reale efficacia degli strumenti introdotti dalla Comunità Europea (a partire dalle politiche strutturali dei primi anni '70 e per continuare poi con le "nuove" politiche di sviluppo rurale introdotte negli anni '80), dall'altro proprio queste politiche hanno fatto germogliare e crescere molte iniziative locali interessanti e innovative in tutta Europa. Si può certamente dire che tali iniziative rappresentino il vero valore aggiunto di queste politiche.

Le finalità che questo libro tende a perseguire sono diverse:

- 1) innanzitutto, fornire un quadro organico e, per quanto possibile, completo delle politiche di sviluppo rurale, avendo come riferimento principale il contesto europeo;
- 2) proporre un quadro interpretativo dei diversi modelli e concezioni di sviluppo rurale in Europa, che consenta di capire la basi teorico-metodologiche su cui tali politiche si fondano e nel contempo di comprenderne l'eterogeneità nel contesto europeo;
- 3) tracciare la formazione e l'evoluzione di questa importante componente della PAC fin dalle fasi iniziali, soffermandosi più in dettaglio sulle due ultime fasi (2000-2006 e 2007-2013) che segnano il consolidamento di una politica europea e nazionale per lo sviluppo rurale;
- 4) esaminarne il funzionamento concreto, attraverso l'analisi degli strumenti di intervento, in modo tale da farne risaltare i limiti e le potenzialità, oltre che di evidenziarne la complessità;
- 5) infine, mettere in evidenza, attraverso l'esame di alcune significative esperienze, come le politiche messe in atto abbiano generato, soprattutto a livello locale, una capacità di governance e migliorato più in generale l'efficacia delle stesse politiche.

L'esposizione si articola in due parti distinte. La prima è focalizzata sul quadro teorico che sta alla base dell'elaborazione delle politiche di sviluppo rurale. Questo

quadro teorico, descritto nel capitolo 1, può fornire dei modelli interpretativi per capire la formazione e l'evoluzione delle politiche strutturali e per lo sviluppo rurale fin dall'inizio degli anni '70 (capitolo 2). I capitoli 3 e 4 concentrano lo sguardo sugli anni più recenti, in particolare la fase 2000-2006 (capitolo 3) e la programmazione in corso (2007-2013) (capitolo 4); una analisi specifica è destinata alle caratteristiche dell'approccio LEADER, alla sua evoluzione nel tempo che vede il passaggio da funzioni di laboratorio a metodo ordinario di sviluppo endogeno nelle aree rurali (capitolo 5).

La seconda parte, invece, esamina alcuni nodi cruciali che caratterizzano il passaggio dai programmi ai progetti locali, in particolare il ruolo della governance nelle politiche rurali (capitolo 6), l'emergere di forme di innovazione locale nella progettazione dello sviluppo (capitolo 7) e, infine, la valutazione degli effetti generati dalle politiche nel corso del tempo (capitolo 8). Inoltre, in questa parte finale un capitolo conclusivo è destinato ad approfondire gli scenari e le sfide che si aprono per lo sviluppo rurale con la formazione del bilancio comunitario dopo il 2013 e con l'emergere di nuove visioni della PAC e dei principali filoni di ricerca sul tema sviluppo rurale (capitolo 9).

Le politiche di sviluppo rurale, a differenza di quanto avvenga per altri tipi di politiche agricole, non comportano un'erogazione automatica di aiuti all'impresa. Comportano, invece, quasi sempre l'esistenza di un "progetto" di sviluppo, per la singola impresa e per il territorio nel suo insieme. Questo è un tratto distintivo che ha fondamentali implicazioni in termini di concezione, gestione e valutazione delle politiche. Sempre più spesso, come vedremo, i progetti delle singole imprese devono trovare una loro coerenza e integrazione nel progetto per il territorio. Questo passaggio *dal progetto di impresa al progetto per il territorio* è forse uno dei temi cruciali che segna l'evoluzione dalle politiche strutturali classiche alle politiche di sviluppo rurale odierne. Tuttavia, questo passaggio, che rappresenta una delle principali innovazioni nel modo di concepire e attuare le politiche, non è affatto scontato, automatico e di facile applicazione. Richiede, infatti, una consapevolezza maggiore da parte dei policy-makers, un coinvolgimento di un numero maggiore di attori istituzionali e sociali, anche al di fuori dello stretto ambito settoriale, e soprattutto una forte attivazione di capacità progettuale e di gestione ai diversi livelli (nazionale, regionale e locale). In una parola, richiede una forte attivazione di capitale umano e di capitale sociale che, a nostro avviso, sono i veri fattori «scarsi» in tutte le politiche, ma che nel caso delle politiche di sviluppo rurale giocano un ruolo ben più grande.

Per questi motivi le parole di Ghino Valenti e Danilo Dolci, personalità per molti aspetti diverse fra loro ma complementari (il primo acuto studioso di economia e politica agraria vissuto nella prima metà del novecento, il secondo tra i primi e più impegnati operatori di comunità locale negli anni '60), in momenti storici alquanto lontani, focalizzano in modo essenziale il ruolo del fattore umano nelle politiche e proprio per questo si propongono oggi alla nostra attenzione con grande e immutata attualità.

I capitoli contenuti in questo libro sono stati scritti in varie fasi e riprendono in parte anche riflessioni e analisi che ho condotto a partire dalla preparazione della recente riforma delle politiche di sviluppo rurale. Alcuni capitoli (in particolare

quelli su Agenda 2000, su governance e sugli effetti delle politiche) sono frutto di una rielaborazione e di un successivo ampliamento di lavori presentati a seminari internazionali, organizzati da organizzazioni quali l'OCSE e la FAO. La riflessione sull'esperienza italiana degli anni più recenti mi ha spinto a fare un percorso a ritroso e a tentare due operazioni: da un lato, trovare una chiave interpretativa dell'evoluzione delle politiche di sviluppo rurale in Europa, dall'altro provare a ricostruire gli elementi di maggiore innovazione che sono scaturiti nel contesto europeo, soprattutto a partire da Agenda 2000 in poi.

L'analisi non è frutto solo di un'attività di ricerca, ma anche di un intenso rapporto che sin dalla seconda metà degli anni '90 ho potuto intrattenere, nell'ambito dell'INEA, con il Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, con altre amministrazioni nazionali e con le Regioni. Sono molto grato a tutti coloro che hanno avuto la pazienza di leggere e commentare il capitolo 1 (Lo sviluppo rurale nella teoria: i modelli interpretativi), fornendomi suggerimenti e consigli per ampliare alcune parti o semplicemente sollecitandomi a chiarirne e meglio esplicitarne altre. In particolare, vorrei ringraziare Gianluca Brunori, Albino Caporale, Michele De Benedictis, Gioacchino Garofoli, Donato Romano, Elena Saraceno e Felice Adinolfi. Ovviamente tutta la responsabilità di quanto scritto rimane dell'autore. Un ringraziamento va anche a Isabella Brandi e a Stefano Tomassini dato che una parte dei testi, dei grafici e delle tabelle sono stati predisposti con il loro supporto, in quanto tratti da relazioni presentate a convegni e seminari. Dedico questo libro alla mia famiglia che mi è stata particolarmente vicina con grande pazienza e affetto.