

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

FACOLTÀ DI SCIENZE POLITICHE

Tesi di laurea specialistica in

POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA



POLITICHE EUROPEE DI SVILUPPO RURALE:

VENETO E SOUTH WEST ENGLAND

A CONFRONTO

Relatore: Prof.ssa PATRIZIA MESSINA

Laureanda: ELENA GOTTARDO

matricola N. 548889

A.A. 2007/2008

*Ai miei angeli, che da lassù
ispirano e sostengono
ogni mio passo.*

SOMMARIO

INTRODUZIONE.....	p. 7
-------------------	------

Capitolo 1

LO SVILUPPO RURALE: IL CONTESTO TEORICO

1.1. Un dibattito articolato.....	p. 11
1.2. La letteratura: definizioni e approcci.....	p. 12
1.3. Prospettiva evolutiva della ruralità.....	p. 23
1.3.1. <i>La ruralità agraria</i>	p. 23
1.3.2. <i>La ruralità industriale</i>	p. 27
1.3.3. <i>La ruralità post-industriale</i>	p. 32
1.4. Sviluppo rurale: <i>gaps</i> e prospettive d'analisi.....	p. 33

Capitolo 2

LA RICERCA E LO STUDIO DELL'EUROPEIZZAZIONE

2.1. <i>Europeizzazione</i> : definizioni e contributi teorici di riferimento.....	p. 41
2.2. Dove si riproduce europeizzazione.....	p. 46
2.3. I meccanismi dell'europeizzazione.....	p. 48
2.4. L'europeizzazione delle Regioni europee.....	p. 53
2.5. Il disegno di ricerca.....	p. 58
2.6. Metodologia e variabili.....	p. 65
2.7. Le variabili: una specificazione.....	p. 68

Capitolo 3

ANALISI *TOP-DOWN* DELLA POLITICA EUROPEA DI SVILUPPO RURALE

3.1. Gli obiettivi dell'analisi <i>top-down</i>	p. 71
3.2. Dalle vecchie politiche per le strutture agricole allo sviluppo rurale.....	p. 71
3.3. La nascita della politica europea di sviluppo rurale.....	p. 76
3.4. Agenda 2000 tra cambiamento e continuità.....	p. 81
3.4.1. <i>Il regolamento per lo sviluppo rurale (Reg. (CE) 1257/99)</i>	p. 82
3.4.2. <i>Il regolamento sui Fondi strutturali comunitari (Reg. (CE) 1260/99)</i>	p. 83

3.4.3.	<i>L’Iniziativa comunitaria Leader+</i>	p. 84
3.4.4.	<i>Il sistema di programmazione dello sviluppo rurale</i>	p. 85
3.5.	La revisione di medio termine della PAC.....	p. 87
3.6.	La nuova fase di programmazione 2007-2013.....	p. 89
3.6.1.	<i>Le misure dei nuovi PSR</i>	p. 94
3.6.2.	<i>L’UE e le reti nazionali di sviluppo rurale</i>	p. 94

Capitolo 4

ITALIA E INGHILTERRA A CONFRONTO

4.1.	Analisi comparativa dei contesti nazionali.....	p.103
4.2.	Il contesto nazionale italiano.....	p.104
4.3.	L’Italia nel contesto della PAC e della Politica europea per lo Sviluppo Rurale.....	p.107
4.4.	Analisi degli interventi di politica rurale in Italia.....	p.108
4.5.	Un bilancio: risultati, innovazioni, limiti.....	p.119
4.6.	Il contesto nazionale inglese: la politica regionale del Regno Unito.....	p.124
4.7.	La politica di sviluppo rurale in Inghilterra.....	p.130
4.8.	Analisi degli interventi di politica rurale in Inghilterra.....	p.134
4.9.	Confronto Italia e Inghilterra.....	p.142

Capitolo 5

ANALISI *BOTTOM-UP* DELLA POLITICA EUROPEA DI SVILUPPO RURALE

5.1.	Analisi comparativa dei contesti regionali.....	p.149
5.2.	Il <i>South West</i> dell’Inghilterra.....	p.151
5.3.	La politica di sviluppo rurale nel <i>South West</i>	p.154
5.4.	La Regione del Veneto: un’analisi del territorio.....	p.166
5.5.	La programmazione per lo sviluppo rurale in Veneto.....	p.172
5.6.	L’esperienza LEADER + in Veneto.....	p.183

CONCLUSIONI	p.203
--------------------------	-------

BIBLIOGRAFIA.....	p.209
-------------------	-------

SITOGRAFIA.....	p.220
-----------------	-------

ALLEGATI.....	p.221
---------------	-------

INTRODUZIONE

Il presente lavoro di ricerca ha come oggetto lo studio delle politiche europee di sviluppo rurale ed è stato realizzato attraverso un'analisi comparata che sottopone ad indagine empirica due realtà territoriali europee: la Regione del *South-West* dell'Inghilterra e la Regione del Veneto, in Italia. Esso s'inserisce all'interno del filone di ricerca che ha come *focus* lo studio del processo di *europizzazione* delle Regioni europee e va altresì ricondotto al dibattito articolatosi intorno ai temi della regolazione politica dello sviluppo locale.

A partire proprio dall'interesse personale per questa tematica è maturata l'esigenza di dedicare uno studio all'analisi delle politiche di sviluppo delle aree rurali. Negli ultimi vent'anni, infatti, ha acquistato forza crescente l'idea dell'esistenza di una molteplicità di modelli di sviluppo a livello locale, la cui specificità deriva dalle caratteristiche intrinseche del territorio inteso come spazio di interazione tra elementi economici, sociali, culturali e ambientali e come nodo di un particolare segmento del processo produttivo globale potenzialmente in grado di generare processi di sviluppo endogeno, pur cogliendo le opportunità offerte dalla rete economica mondiale. Ecco allora che in quest'ottica il territorio acquista "dignità" di variabile esplicativa dei diversi processi di sviluppo e alcune aree, in passato ritenute "marginali", vedono riacquistare un valore e un potenziale prima inedito.

Da queste premesse è possibile comprendere come, più o meno contemporaneamente, sia andato riaccendendosi l'interesse per lo sviluppo rurale come modello di sviluppo sostenibile e in quanto tale da privilegiare sui tavoli in cui si decidono le politiche. In modo sempre crescente, soprattutto in ambito scientifico, si è aperto il dibattito su quali caratteristiche debba avere il territorio per divenire motore di sviluppo endogeno in un mondo sempre più globalizzato e con crescenti esigenze di sostenibilità ambientale. Si è diffusa quindi la consapevolezza che esso debba venir inteso in un'accezione sempre più ampia e articolata che inglobi al suo interno proprio quelle aree che erano state trascurate nel passato ma che, ad oggi, sembrano costituire un possibile valore aggiunto nonché motore di un nuovo tipo di sviluppo del territorio per il futuro.

Questo lavoro si prefigge proprio l'intento di addentrarsi in questo interessante ambito di studi e ciò è stato fatto con un obiettivo sia di tipo valutativo,

attraverso un'analisi di quanto è stato realizzato in passato in questo ambito di *policy*, sia di tipo propositivo, apportando quanto appreso dalle ricerche esplorative condotte sul campo.

Il lavoro si è articolato dunque intorno ad una fondamentale domanda di ricerca, in base alla quale ci si è inizialmente chiesti che tipo di significato abbia avuto nel tempo il concetto di “ruralità”, come è stato studiato e affrontato dai diversi filoni di analisi e come è stato declinato nei processi di regolazione e formulazione delle politiche.

In secondo luogo, esaminando l'evoluzione delle politiche di sviluppo rurale formulate dall'Unione europea, ci siamo chiesti se queste abbiano prodotto un mutamento nel modo di concepire il territorio rurale nei due diversi contesti locali considerati¹ e se, nel corso dell'arco temporale preso a riferimento, abbiano apportato delle trasformazioni sia a livello di assunzione di responsabilità sia nelle dinamiche di *governance* delle due Regioni da parte degli attori coinvolti.

Inoltre, utilizzando i due casi studio, si è tentato di valutare se la crescente centralità nell'agenda politica dell'UE delle tematiche inerenti lo sviluppo rurale e la conseguente formulazione di politiche in questo settore, abbia innescato un processo di apprendimento politico e istituzionale che ha progressivamente “europeizzato” questi due contesti territoriali.

L'indagine empirica eseguita sui due casi studio prescelti è stata condotta in due fasi attraverso due distinte ricerche sul campo.

Per quanto riguarda il contesto regionale Veneto, ho condotto un'esperienza di *stage*² presso la Commissione speciale per i rapporti comunitari della Regione

¹ Le due regioni studiate sono state tradizionalmente inserite all'interno di due diversi modelli idealtipici della ruralità: quello *anglosassone* e quello *mediterraneo*. Il primo s'identifica con l'agricoltura inglese, il cui peso nell'economia nazionale è stato drasticamente ridimensionato dal precoce sviluppo industriale. Inoltre, a causa della minor pressione della popolazione sulla terra e della diffusione di un modello di consumo alimentare condizionato dalla spinta inurbazione della popolazione, il paesaggio rurale appare più esteso e meno antropizzato rispetto a quello dell'Europa continentale. Di conseguenza la campagna inglese è stata per lo più percepita come un luogo di svago ed evasione degli abitanti della città (idillio rurale). Il modello *mediterraneo* si distingue invece per l'eccezionale pressione della popolazione sulla terra che ha determinato un modello di agricoltura altamente antropizzata. Il progresso tecnologico rallentato dall'ampia disponibilità di manodopera, lo squilibrio tra popolazione e risorse nonché la debolezza dei processi di modernizzazione delle tecniche agricole caratterizzano l'agricoltura mediterranea come settore povero e arretrato. La campagna mediterranea è quindi quanto di più lontano vi sia dall'“idillio rurale”: non luogo di evasione ma piuttosto luogo da cui evadere (Favia 2003, 151-152).

² Lo *stage* è stato realizzato grazie ad una convenzione tra l'Università di Padova e il Consiglio regionale del Veneto, sotto il coordinamento della prof.ssa Patrizia Messina. La sua durata è stata di 125 ore ed è stata svolta nei mesi di marzo e aprile 2007.

Veneto. La ricerca esplorativa condotta durante questa fase si è concentrata su:

- ◆ lo studio della documentazione istituzionale fornita dalla Regione, in particolare della normativa, dei piani e dei programmi regionali;
- ◆ l'analisi di siti internet degli attori locali regionali;
- ◆ le interviste eseguite a cinque funzionari e dirigenti politici regionali sul tema della politica di sviluppo rurale della Regione Veneto (*Allegato 2 e 3*).

A questa prima esperienza è seguita la permanenza di sei mesi, come *visiting fellow*³, presso il *Centre for Regulatory Governance* dell'Università di Exeter (Devon, Inghilterra). Anche in questa seconda fase di ricerca sono state svolte cinque interviste a funzionari e *policy-makers* locali, oltre che a personalità operanti nelle *local agencies* presenti nel territorio e a docenti universitari esperti sul tema (*Allegato 4 e 5*).

Ai fini della ricerca sono state inoltre utilizzate, nella parte generale, fonti provenienti dalla letteratura scientifica, in particolare quella incentrata sugli studi inerenti lo *sviluppo rurale*, l'*europizzazione* e lo studio del *policy-making europeo*.

A partire da questa impostazione di lavoro mi sono dunque chiesta qual'è stato e qual'è ad oggi il ruolo dello spazio rurale e quali le sue interconnessioni con le altre dinamiche che permeano il territorio locale. Come si configura oggi e che sfide mette in campo la tradizionale dicotomia tra urbano e rurale e quali sono le attuali sfumature che caratterizzano il rapporto dialettico tra le attività agricole e le nuove attività rurali? In conseguenza a ciò che tipo di regolazione politica è derivata dalle diverse visioni che si sono avute della ruralità e che indicazioni possiamo trarre dalla presenza di molteplici modelli di sviluppo delle aree rurali (e locali più in generale) presenti nel contesto europeo? Che stimoli inoltre propone la comparazione per contesti regionali (e internazionali) in tal senso?

Nel tentativo di dare risposta a questi quesiti mi sono infine interrogata sul ruolo che le politiche dedicate alle aree rurali possono svolgere all'interno del sistema *glocale e multilivello* in cui ci troviamo sempre più inseriti.

³ L'esperienza si è svolta da settembre 2007 a marzo 2008 ed è stata coordinata dal prof. Claudio M. Radaelli.

CAPITOLO 1

LO SVILUPPO RURALE: CONTESTO TEORICO

1.1. Un dibattito articolato

Il dibattito sulla definizione di spazio e sviluppo rurale che si è svolto negli ultimi decenni, pur non avendo sciolto tutti i nodi riguardo ai fattori in grado di innescare processi di sviluppo endogeno a livello locale, ha evidenziato alcuni elementi importanti.

In primo luogo, nell'ambito del dibattito attuale sul tema, il territorio rurale non è più necessariamente concepito come uno spazio caratterizzato da situazioni di ritardo socio-economico e da un sistema produttivo basato quasi esclusivamente sull'agricoltura, ma piuttosto come il luogo in cui è possibile il realizzarsi di una stretta integrazione tra l'agricoltura, le altre attività economiche e, soprattutto, tra le reti di relazioni che in questi territori vengono ad instaurarsi. È quindi possibile ravvisare in molti territori rurali l'innescarsi di processi di sviluppo (economico, sociale, ambientale) che, fondandosi sulle specificità del territorio rurale, non solo non alterano l'equilibrio tra attività produttive e ambiente che contraddistingue lo spazio rurale, ma addirittura arricchiscono di significato tali contesti.

Caratteristica distintiva di questo modello evolutivo, definito in letteratura di "sviluppo rurale", è l'integrazione tra agricoltura e altre attività economiche quali artigianato, turismo, piccola impresa. Un tale equilibrio è il frutto dell'interazione sul territorio di diversi elementi, di carattere economico, sociale e culturale, ed è proprio dall'esistenza o meno di un accettabile equilibrio tra tali componenti che può dipendere non solo il successo, ma anche la sostenibilità degli ambienti rurali. In particolare, la presenza di un tessuto istituzionale dinamico e di una cultura rurale, cioè di uno stile di vita qualitativamente diverso da quello che caratterizza l'ambiente urbano, sono spesso indicati dagli studiosi come gli ingredienti essenziali per uno sviluppo rurale endogeno a livello locale (Storti 2000).

La misurazione e la classificazione del rurale, oggetto di ampio dibattito e ricerca, risulta una tematica di difficile approccio. Com'è stato evidenziato dalla stessa Commissione Europea:

«il successo di termini come “ruralità” e “aree rurali”, giace nella loro apparente chiarezza. Sono termini immediatamente compresi da tutti, in quanto evocano concetti fisici, sociali e culturali che sono controparte dell’“urbano”. Ma, in realtà, costruire una definizione univoca e “oggettiva” della ruralità sembra essere un compito impossibile» (Commissione Europea, 1997).

Proprio nel tentativo di fare chiarezza intorno a questi termini e temi tanto articolati, questo capitolo si prefigge lo scopo di:

- ripercorrere le principali tappe del dibattito sviluppatosi in letteratura sulla definizione di spazio e sviluppo rurale, anche in ambiti istituzionali, ricostruendo le diverse ed eterogenee modalità in cui esso si è venuto a concettualizzare nel tempo;
- individuare, a partire da tale ricognizione nella letteratura, i *gaps* presenti in tali approcci al fine di tracciare il quadro teorico entro cui verrà inserita la ricerca.

1.2. La letteratura: definizioni e approcci

Dal punto di vista teorico il dibattito ha riguardato innanzitutto la definizione del concetto di ruralità, a cui segue la delimitazione dello spazio rurale e l’analisi dei processi di sviluppo rurale.

a) Definizioni

Premessa indispensabile di qualsiasi analisi sulle prospettive di sviluppo delle aree rurali, è la preliminare delimitazione dello spazio che si viene a configurare in questi territori. Questo perché una delle principali difficoltà che s’incontrano nell’identificazione del rurale, è proprio legata alla variabilità spazio-temporale del concetto stesso di ruralità. Infatti, con la crescita della complessità del contesto macro-economico in cui si colloca, il territorio rurale, da spazio quasi esclusivamente agricolo, diviene luogo di interazione di un tessuto economico e sociale via via più diversificato (Storti 2000).

A questo riguardo, vanno considerati i cambiamenti strutturali che caratterizzano le società sviluppate, quali quelli nella composizione settoriale dell’economia che accompagnano il processo di sviluppo economico. Con il passaggio da una società pre-industriale ad una società industriale o post-industriale,

il settore agricolo tende ad assumere, infatti, un ruolo sempre più marginale; inoltre, si assiste, generalmente, alla crescita del rapporto terra/lavoro e, conseguentemente, alla diminuzione del numero di addetti in agricoltura.

Esistono poi altri processi in grado di influenzare l'assetto spaziale delle attività produttive e sociali e quindi modificare il concetto stesso di ruralità. Esempi più significativi di questa categoria di processi sono la globalizzazione dell'economia mondiale e l'evolvere dei modelli di organizzazione della produzione.

Nell'ultimo decennio, al modello di produzione fordista si è affiancato, con l'affermarsi della specializzazione flessibile, un nuovo modello di organizzazione industriale che viene definito in letteratura *post-fordismo* (Rullani 1998). In questo nuovo modello, il contesto socioculturale in cui si svolge la produzione diviene una variabile chiave del vantaggio competitivo a livello territoriale.

Poiché quindi il concetto di rurale cambia nel tempo, per comprenderne l'evoluzione, molti studiosi hanno ritenuto necessario considerare i mutamenti del più ampio contesto macro-economico in cui le società rurali si collocano.

È in quest'ottica che l'INSOR⁴ (Barberis, Merlo, Zaccherini 1992) analizza criticamente le principali definizioni di ruralità utilizzate in letteratura, mostrando come i processi evolutivi in atto nei paesi sviluppati le abbiano rese inadeguate a cogliere le trasformazioni del concetto di rurale, per giungere poi ad elaborare una propria definizione di ruralità.

Dall'INSOR vengono identificati quattro approcci alternativi per la classificazione del rurale:

- a) rurale come micro-collettività;
- b) rurale come sinonimo di agricolo;
- c) rurale come sinonimo di ritardo di sviluppo;
- d) rurale come spazio interstiziale.

Il primo approccio, *rurale come micro-collettività*, utilizza il criterio dell'ampiezza demografica degli insediamenti umani per individuare lo spazio rurale. Molto spesso, nelle classificazioni basate su questo criterio, il rurale è identificato come categoria

⁴ L'Istituto Nazionale di Sociologia Rurale – INSOR, avente sede a Roma - svolge un ruolo primario nello studio delle strutture fondiarie e nella connessa concentrazione produttiva, nonché del capitale umano presente nelle aziende agricole. Dal momento della sua fondazione, alla fine degli anni Cinquanta, è impegnato nella battaglia per la salvaguardia delle produzioni tipiche italiane.

residuale rispetto all'urbano. Partendo dal presupposto che una delle caratteristiche distintive degli agglomerati urbani è l'elevata densità insediativa, gli insediamenti rurali vengono identificati con i centri abitati che non superano una certa ampiezza demografica.

Secondo l'INSOR (1992), questo criterio non sempre consente di cogliere l'effettivo grado di ruralità di un'area. Infatti, se è vero che generalmente le collettività rurali sono caratterizzate da un elevato grado di dispersione della popolazione sul territorio, esistono dei casi di centri agricoli che associano caratteristiche rurali a forme accentrate di insediamento e, quindi, ad una relativamente elevata ampiezza demografica. Questo è il caso, per esempio, di alcuni comuni agricoli del Sud Italia.

In conformità a questo studio le unità urbane sono costituite da comuni con un'ampiezza demografica di almeno 2000 abitanti e da quelli che ricadono in unità urbane multicomunali, ossia zone edificate comprendenti più comuni (di almeno 2000 persone) in cui la distanza tra un edificio e l'altro non superi i 200 metri. Il rurale quindi viene identificato come categoria residuale.

In base alla seconda definizione, *rurale come sinonimo di agricolo*, il rurale è uno spazio che si caratterizza per un elevato peso del settore agricolo, soprattutto in termini di addetti. La tesi dell'INSOR è che l'identificazione tra rurale e agricolo può essere considerata una definizione accurata solo in riferimento a determinati ambiti e/o periodi storici. Ad esempio, nei paesi ad economia avanzata, tra la Rivoluzione industriale, epoca in cui si afferma la tendenza alla localizzazione dell'industria in contesti urbani, e la fine degli anni Cinquanta, il territorio rurale manifesta una marcata tendenza alla specializzazione agricola e quindi il rurale finisce con l'identificarsi di fatto con la componente agricola (Storti 2000).

Negli attuali contesti competitivi, tuttavia, questa corrispondenza perde forza e ragion d'essere. Nei paesi industriali, infatti, la riduzione del peso del settore agricolo, sia in termini di reddito che di occupazione, fa sì che, anche nelle aree rurali, la quota degli addetti all'agricoltura si riduca in maniera sostanziale e i territori rurali siano sempre più interessati da fenomeni di diversificazione.

Il terzo approccio, *rurale come sinonimo di ritardo*, tende ad identificare la ruralità con il ritardo socio-economico. I metodi di classificazione che adottano questa definizione generalmente classificano le aree in base al grado di urbanità e ruralità prendendo in considerazione una molteplicità di variabili considerate rappresentative

dei caratteri prevalenti della ruralità, compreso uno o più indicatori di ritardo. A questo riguardo, la maggior parte degli studi (Somogyi 1959; ISTAT 1963; Vitali 1983; ISTAT 1986) hanno utilizzato il grado di istruzione e lo stato delle abitazioni. Chiaramente questa definizione oggi non è più adeguata a cogliere la complessa realtà delle aree rurali.

A questo riguardo Brunori osserva:

«La campagna e la sua popolazione sono stati, in questo periodo, oggetti di sviluppo ineguale, a causa del drenaggio di risorse da parte della città. Il fordismo è dunque caratterizzato da un'alleanza spaziale [...] da un'alleanza delle forze urbane ed industriali attraverso cui si perpetrava il divario nei ritmi dello sviluppo economico. Tale divario veniva ovviamente percepito, ma più come fenomeni di "arretratezza": la campagna era da considerarsi "in ritardo" rispetto ad un modello di sviluppo basato sulla produzione di massa, sulla concentrazione produttiva e sull'intensificazione delle relazioni a monte e a valle dell'azienda agraria» (Brunori 1994, pp. 9-10)

A partire dalla fine degli anni Sessanta, si susseguono l'emergere di fenomeni di disoccupazione crescente, una recessione a livello mondiale, il rialzo dei tassi di interesse, che sfocerà nel crollo del mercato azionario dell'ottobre 1987. Tali avvenimenti segnano la crisi del fordismo. Iniziano a configurarsi nuovi metodi di organizzazione della produzione, basati sempre più su un sistema di tecnologie flessibili, sulla presenza crescente di lavoratori specializzati e su nuove forme di organizzazione industriale. Alcuni autori hanno visto nella crescente diffusione della specializzazione flessibile l'avvento di un nuovo modello di produzione, il post-fordismo appunto (Becattini e Rullani 1993; Piore, Sabel e Storper 1991). Da questo momento in poi, grazie ai suddetti elementi di flessibilità, il locale può svilupparsi e divenire un nodo nella rete economica mondiale, pur conservando le sue peculiarità. In quest'ottica non è più plausibile attendersi che le aree rurali si caratterizzino necessariamente per una situazione di disagio socio-economico:

«L'applicazione di quello che è stato chiamato un nuovo paradigma tecnico-economico, e che si traduce concretamente nell'integrazione settoriale e funzionale, nell'automazione flessibile e nella riduzione delle scorte, ha dei riflessi non indifferenti sull'articolazione spaziale dell'impresa. Se nel fordismo la divisione tra città e

campagna è diretta conseguenza dello sfruttamento delle economie di scala e di quelle esterne di urbanizzazione, nel post-fordismo le possibilità di distribuzione territoriale sono ben più marcate, in quanto la localizzazione in aree periferiche può beneficiare tanto di un minor costo della riproduzione della forza-lavoro quanto della presenza di “economie di distretto”, date dalla diffusione generalizzata a livello locale della cultura tecnica ed imprenditoriale necessaria allo sviluppo settoriale [...]Le nuove funzioni che vengono attribuite alla campagna nel nuovo “regime di accumulazione”, hanno un elemento comune nella tendenza a ripopolare le campagne, tanto di residenti quanto di attività produttive, tendenza che è stata chiamata “controurbanizzazione”. Le campagne non vengono più viste soltanto come produttrici di derrate alimentari di massa da destinare alla trasformazione industriale in luoghi urbani, ma anche come luoghi di residenza, di riposo, di riscoperta dei valori naturali e di culture diverse dalla propria» (Brunori 1994, 10-12).

Il terzo approccio analizzato nello studio dell'INSOR concepisce il *rurale come spazio interstiziale*. Si tratta di una visione implicita in una particolare tipologia di studi sulla zonizzazione territoriale, ossia quelli volti all'individuazione di regioni funzionali dal punto di vista socio-economico. Le regioni funzionali vengono, di fatto, definite sulla base di fenomeni di interazione, che coinvolgono potenzialmente tutti i soggetti in esse residenti, quali i flussi di pendolarismo e i movimenti migratori della popolazione. I Sistemi locali del lavoro⁵(Sforzi 1997) costituiscono un esempio in tal senso. Questa metodologia è tesa non all'identificazione dello spazio rurale, ma all'individuazione di aree di interazione tra luoghi di lavoro e di residenza. I sistemi di località così delimitati risultano spesso composti da aree urbane e rurali interdipendenti e, per questo motivo, sembrano rappresentare un'unità di riferimento

⁵ I sistemi locali del lavoro rappresentano i luoghi della vita quotidiana della popolazione che vi risiede e lavora. Si tratta di unità territoriali costituite da più comuni contigui fra loro, geograficamente e statisticamente comparabili.

I sistemi locali del lavoro sono uno strumento di analisi appropriato per indagare la struttura socio-economica dell'Italia secondo una prospettiva territoriale. L'Istat ha diffuso il 21 luglio 2005 le informazioni sui sistemi locali del lavoro (SLL) individuati in base ai dati relativi agli spostamenti quotidiani per motivi di lavoro, rilevati in occasione del 14° Censimento generale della popolazione che si riferisce all'anno 2001. Lo studio, che ha portato all'individuazione dei sistemi locali del lavoro, è l'esito di un accordo di ricerca fra l'Istat e il Dipartimento di Economia dell'Università di Parma. Il progetto si colloca lungo una linea di continuità scientifica e metodologica con le precedenti esperienze che l'Istat aveva già condotto nel 1981 e nel 1991 in collaborazione con l'Irpet e la Università di Newcastle upon Tyne e di Leeds.

La metodologia e la procedura per l'individuazione dei Sistemi Locali del Lavoro è descritta in Istat, *I sistemi locali del lavoro 1991*, Roma, 1997.

particolarmente adeguata all'analisi dei legami esistenti tra territori urbani e rurali nell'ambito di un mercato locale del lavoro⁶.

Gli studiosi dell'INSOR ritengono che questo tipo di suddivisione del territorio, tendenzialmente, non riconosca autonomia allo spazio rurale, che risulta di fatto concepito come uno spazio residuale nell'ambito di un mercato locale del lavoro o di un'area di attrazione urbana. Tra le regioni funzionali, i sistemi locali del lavoro, definiti, nell'ambito della letteratura sui distretti industriali, come un'identificazione approssimativa dei luoghi in cui si realizza in maniera stabile la condivisione di esperienze quotidiane da parte di un determinato gruppo di persone (Bellandi 1996; Sforzi 1997), sono pur sempre delle aree territoriali circoscritte che presentano una relativa unitarietà rispetto ai processi di crescita economica. Inoltre, essendo individuati sulla base degli spostamenti che avvengono quotidianamente a causa delle attività lavorative (che, in definitiva, sono il frutto dei fenomeni di interazione tra urbano e rurale), i sistemi locali consentono di tenere conto, nell'analisi dei processi di sviluppo rurale, della crescente interdipendenza tra comunità rurali e centri urbani e di stabilire le modalità di raccordo tra queste due componenti del territorio.

L'approccio proposto dall'INSOR (1992) identifica il rurale con *un ambiente naturale caratterizzato dalla preponderanza della "superficie a verde" su quella edificata*. Questa definizione di rurale si differenzia da quelle illustrate fino ad ora perché non si limita a considerare fattori socio-demografici, ma include nella delimitazione dello spazio rurale aspetti relativi al territorio:

«Ciò che attualmente consente di distinguere lo spazio rurale da quello urbano sono soprattutto le sue specificità ecologiche, rimanendo il rurale, nonostante tutto, un particolare ambiente naturale, diverso da quello urbano e come tale percepito dalla gente» (Merlo 1992, 38).

In questa concezione, dove la natura da semplice supporto dell'attività agricola

⁶ Su questo tema si rimanda al Capitolo 5 di questa tesi in cui si affronta la questione dell'emergere di nuove forme di organizzazione del territorio nella regione del Veneto, in cui, alla visione tradizionale del policentrismo territoriale si è reso necessario un progressivo passaggio a una concezione reticolare dello spazio. L'approdo al paradigma reticolare evidenzia come sia importante attenuare la dipendenza gerarchica da pochi poli (il policentrismo), e sia invece sempre più opportuno strutturare un sistema di relazioni multipolari tra centri e aree diverse (si parla a tal proposito di *campagna urbanizzata*), ciascuna dotata di proprie specializzazioni, che vadano auto-organizzandosi attraverso una diversificazione della base economica e delle singole strategie spaziali.

diviene l'insieme degli elementi che costituiscono l'ecosistema, esisterebbe un forte legame tra ambiente naturale e caratteristiche socio-economiche e culturali locali. Questa definizione implica, infatti, che il territorio svolga, nelle aree rurali, una funzione non solo produttiva, ma anche paesaggistica e culturale e possa divenire, in tal senso, fonte di vantaggio competitivo, attraverso la valorizzazione del turismo e delle attività ricreative in genere.

L'approccio proposto dall'INSOR si scontra tuttavia, allo stato attuale, con alcune difficoltà.

In primo luogo, il dato relativo all'estensione della superficie non urbanizzata è di difficile reperimento e definizione. Non è spesso possibile, cioè, procedere ad un tempestivo aggiornamento sull'evoluzione del mondo rurale, oggi sempre più cruciale ai fini del disegno delle politiche per le aree rurali. Inoltre, tale metodologia si basa su statistiche difficilmente comparabili con quelle degli altri paesi dell'Unione Europea, comparabilità divenuta indispensabile nell'ambito delle politiche strutturali comunitarie, che tanta importanza assumono per il mondo rurale.

Negli ultimi anni, infatti, grazie all'impulso dato dall'Unione Europea, è venuto a formarsi, in sede istituzionale, un diffuso consenso riguardo all'importanza del mondo rurale e alla necessità di favorire l'innescarsi di processi di sviluppo rurale a livello locale.

L'identificazione e la classificazione del rurale è divenuta, quindi, una questione politicamente rilevante. La formulazione di politiche adeguate a promuovere lo sviluppo rurale (endogeno) richiede, infatti, una definizione univoca del concetto di spazio rurale ed una mappatura accurata delle diverse zone destinarie delle singole misure d'intervento.

Rispondono, direttamente o indirettamente, a queste esigenze, diversi filoni d'analisi sviluppati in sede istituzionale. Tra questi, s'individuano due approcci volti alla classificazione dello spazio in relazione al risultato delle dinamiche insediative della popolazione sul territorio: il primo sviluppato dall'OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, o OECD- *Organisation for Economic Cooperation and Development*- in sede internazionale) e il secondo dall'EUROSTAT.

Per quel che riguarda la classificazione dello spazio per grado di ruralità, entrambi gli approcci sviluppati dall'OCSE e dall'EUROSTAT, fanno ricorso ad un criterio demografico che non consiste più l'ammontare nella popolazione delle

comunità di persone considerate, ma nella densità abitativa. Nel primo caso, l'obiettivo è l'individuazione di regioni rurali, nell'altro la classificazione del territorio per grado di urbanità.

La metodologia dell'OCSE (1994; 1996), che ha come obiettivo l'identificazione delle aree rurali, classifica come rurale un'area se la densità di popolazione è inferiore a 150 abitanti per kmq e urbano se la densità abitativa è superiore a tale soglia. Questo approccio è stato utilizzato dalla Commissione Europea per la mappatura delle aree rurali europee (rif. *Allegato 1*). Anche a livello territoriale vengono individuate tre differenti categorie in base alla densità di popolazione:

- ◆ regioni rurali o prevalentemente rurali (PR), se la popolazione che vive nei comuni rurali è maggiore del 50% della popolazione totale;
- ◆ regioni significativamente rurali o intermedie (IR), se la popolazione che vive nei comuni rurali è compresa tra il 15% e il 50%;
- ◆ regioni urbane o prevalentemente urbane (PU), se la popolazione che vive nei comuni rurali non supera il 15%.

L'EUROSTAT, invece, classifica il territorio per grado di urbanità in tre categorie:

- ◆ aree densamente popolate o urbane: insieme di aree locali, ognuna delle quali con densità di popolazione superiore ai 500 abitanti per kmq, la cui popolazione totale sia di almeno 50.000 abitanti;
- ◆ aree intermedie: insieme contiguo di aree locali, non comprese in aree densamente popolate, ognuna delle quali con densità di popolazione superiore ai 100 abitanti per kmq, che sia adiacente ad un'area densamente popolata oppure che abbia una popolazione totale di almeno 50.000 abitanti;
- ◆ aree poco popolate o rurali: insieme di aree locali non comprese in aree densamente popolate o in aree intermedie.

Entrambi gli approcci presentano l'indubbio vantaggio di fornire statistiche comparabili sull'evoluzione della popolazione urbana e rurale dei paesi membri dell'Unione Europea. Tuttavia, non si deve dimenticare che la densità abitativa, pur avendo un impatto innegabile sulla strutturazione economica e sociale dello spazio, genera solo delle tendenze che si manifestano in maniera più o meno marcata in

località diverse (Blanc 1997, citato in Storti 2000). Il riferimento alla densità abitativa dunque, consente di distinguere in linea generale i contesti urbani da quelli rurali, ma non riesce a chiarire le possibili differenziazioni interne a ciascuna categoria, trascurando in tal modo altri fondamentali valori della ruralità stessa: il poliformismo, la complessità e la diversità, la multifunzionalità, l'unicità e il consistente rilievo assunto dalla presenza di beni di interesse collettivo nei territori rurali.

Per analizzare le differenze esistenti tra i territori, dotati di caratteristiche insediative analoghe, occorre approfondire l'analisi sia dell'organizzazione interna delle economie locali che della struttura sociale delle zone rurali.

Sembra, dunque, che nonostante gli sforzi compiuti negli ultimi anni, non si sia ancora giunti ad una definizione di rurale sufficientemente esaustiva.

b) **Approcci**

Nonostante i numerosi tentativi di individuare dei criteri univoci per classificare le aree rurali, la nozione di ruralità è rimasta, come detto, sostanzialmente indefinita a causa dell'esistenza di una pluralità di fattori che concorrono a qualificare uno spazio come rurale, cui si ricollegano altrettanti modi di interrogarsi sull'eterogeneità dello spazio (Blanc 1997, citato in Storti 2000).

Ciò nonostante, nel corso del tempo si sono succeduti diversi approcci finalizzati all'analisi dei processi di sviluppo rurale che, interrogandosi in maniera differente sul rurale, colgono aspetti diversi della realtà finendo con l'integrarsi a vicenda. A questo riguardo Blanc individua tre possibili approcci:

1. *l'approccio spaziale* (von Thunen, Christaller e Losch, Fujita, Krugman e il filone di ricerca della cosiddetta New Economic Geography);
2. *l'approccio territoriale* (Becattini, Jayet, Blanc);
3. *l'approccio territoriale sociologico* (Bodiguel; Mougnot e Mormont; Marsden et al.).

L'*approccio spaziale* (Tabella 1.1) concepisce lo spazio come un insieme di punti e il rurale come il risultato dell'interazione sul territorio di forze di agglomerazione e dispersione che conducono ad un'organizzazione territoriale delle attività produttive e residenziali basata su di un sistema di centri e periferie. Tra le variabili chiave, nei modelli ricadenti in questa categoria, si ritrovano:

- ◆ le economie di scala, che spingono a concentrare certe produzioni in un numero limitato di punti;

- ◆ i costi di trasporto, che selezionano, dentro il resto dello spazio, le attività e gli uomini destinati ad agglomerarsi intorno a certi punti di riferimento;
- ◆ la concorrenza fondiaria, che respinge dal centro certi settori e certe attività.

Gli altri fattori di agglomerazione o di dispersione derivano, essenzialmente, dagli effetti di queste tre variabili. Lo spazio rurale nasce come effetto dell'esistenza, in certi luoghi, di un freno all'esercizio delle forze di agglomerazione⁷. In questi modelli, che propongono, in molti casi, una visione gerarchica dello spazio, il rurale può risultare, di volta in volta, integrato all'urbano e da esso dipendente.

Al centro del secondo approccio c'è, invece, il *territorio*, inteso come spazio dotato di una forte strutturazione interna, cui i diversi autori si riferiscono utilizzando termini quali sistema locale di produzione, distretto industriale, *milieux innovateurs* (Bradley 1984; Doeringer 1984; Allaire and Beslay 1996; Blanc 1997; Saraceno 1994) (*Tabella 1.1*).

Blanc ritiene che la definizione più esemplificativa della nozione di territorio, insita in tale approccio, è quella che Becattini dà del distretto industriale:

«un'entità socio-territoriale caratterizzata dalla compresenza attiva, in un'area territoriale circoscritta, naturalisticamente e storicamente determinata, di una comunità di persone e di una popolazione di imprese industriali. Nel distretto [...] la comunità e le imprese tendono, per così dire, ad interpenetrarsi a vicenda» (Becattini 1991, 52-54).

In questa definizione c'è l'idea:

«[...] di un'area circoscritta, di prossimità geografica, di interazione tra imprese e struttura sociale locale, di forti legami tra le imprese locali, di un ruolo importante della cultura e della storia, di un interesse comune» (Blanc 1997, p.7).

Blanc ritiene che tale approccio, nel focalizzare l'attenzione sull'organizzazione interna delle economie locali, offra delle tracce per analizzare le differenze di *performance* tra territori dotati di attributi spaziali comparabili, ma finisca per non

⁷ Cfr. Schmitt 1996; Goffette-Nagot 1996; Perrier-Cornet 1996; citati in Blanc 1997.

interessarsi affatto degli spazi che non presentano una forte strutturazione interna o a considerarli implicitamente come meno competitivi.

L'approccio *sociologico* è direttamente collegato con la teoria "regolazionista" francese (Cfr. Leborgne and Lipietz 1991), la quale vede lo spazio come il risultato delle azioni, in un luogo determinato, dei gruppi sociali che vi interagiscono (*Tabella 1.1*). Lo spazio non è un'entità indipendente dagli attori che vi agiscono, ed è in funzione della loro rappresentazione del rurale che gli attori trasformano gli spazi che essi considerano rurali.

In quest'ottica, è la struttura sociale che determina le categorie spaziali e dunque la nozione stessa di rurale. L'evoluzione delle zone rurali, dunque, è in gran parte il frutto della diversità della loro struttura sociale⁸ ma anche delle politiche pubbliche che hanno contribuito a produrre il "contesto rurale".

Da quanto fin qui esposto, è possibile affermare che oggi risulta chiaramente anacronistico identificare lo spazio rurale con quello agricolo ed è innegabile l'importante ruolo delle comunità locali e delle attività non agricole nei processi evolutivi che hanno caratterizzato lo spazio rurale europeo negli ultimi decenni.

Per quanto riguarda il concetto di sviluppo rurale, esso è definito da Hodge come:

«un complessivo incremento del benessere dei residenti delle aree rurali e, più in generale, come il contributo che le risorse rurali danno al benessere dell'intera popolazione» (Hodge 1986, 271).

Questa definizione riconosce un interesse generale per lo sviluppo delle aree rurali, in quanto capace di incidere sul benessere, tanto delle popolazioni locali quanto di quelle non residenti. Tuttavia il significato da attribuire allo sviluppo rurale va declinato nel tempo, poiché questo è strettamente legato all'evoluzione del più generale concetto di sviluppo, che a sua volta dipende dai profondi mutamenti nei bisogni della collettività.

⁸ Per approfondimenti sul tema si rimanda a: Bodiguel 1986; Mougnot e Mormont 1988; Marsden e altri 1993; citati in Blanc 1997.

1.3. Prospettiva evolutiva della ruralità

Il concetto di sviluppo rurale può essere quindi considerato come il risultato di una serie di processi evolutivi che hanno caratterizzato il periodo che va dal secondo dopoguerra fino ai giorni nostri. In questa fase temporale, infatti, le definizioni e gli approcci al concetto di rurale, sono venuti ad integrarsi, scontrarsi e alterarsi a vicenda, in un percorso storico che, secondo uno studio condotto da Sotte (2003), è possibile sintetizzare in alcune fondamentali tappe evolutive.

I connotati e le modalità secondo cui tale evoluzione è stata posta in essere, sono stati fortemente influenzati dai mutamenti concernenti le caratteristiche del concetto di sviluppo *tout court*, oltre che da altri importanti fattori. Come visto in precedenza, infatti, va tenuto in considerazione il ruolo giocato dal settore agricolo nel processo di sviluppo di aree più o meno ampie, il ruolo delle politiche comunitarie e nazionali che hanno guidato tale settore per più di trent'anni, ed infine le caratteristiche della domanda di beni alimentari e dei modelli di industrializzazione diffusa.

In base a queste premesse è possibile individuare tre fasi evolutive, precisamente:

- la fase della ruralità *agraria*;
- la fase della ruralità *industriale*;
- la fase della ruralità *post-industriale*.

Al passaggio da una ruralità all'altra, è possibile altresì rilevare come mutino contemporaneamente le funzioni della politica agricola, così come il suo impatto (Sotte 2003).

Questa ricostruzione storica permette di inserire definizioni e approcci, precedentemente richiamati, all'interno di un quadro evolutivo che consente di cogliere, con continuità, mutamenti sociali, economici e politici di estrema importanza.

1.3.1 La "ruralità agraria"

Uno degli elementi che ha portato all'individuazione dei connotati dello sviluppo rurale è costituito dai mutamenti che hanno caratterizzato il ruolo dell'agricoltura nell'economia di un paese o di singole aree, soprattutto a partire dal secondo dopoguerra. In particolare, fino alla fine degli anni Settanta circa, l'accezione di rurale

veniva identificata con tutto ciò che atteneva all'agricoltura. Il concetto di sviluppo rurale non ricopriva perciò un significato ben preciso o, meglio, non ne aveva alcuno, in quanto "rurale", ritenuto sinonimo di arretratezza, costituiva una contraddizione del termine "sviluppo".

La tendenza ad assimilare lo sviluppo alla crescita economica, inoltre, portava ad attribuire una minore importanza al settore agricolo, data la sua minore capacità, rispetto all'industria e ai servizi, di produrre elevati livelli di reddito per unità di lavoro e di creare occupazione. Ne consegue che anche le politiche a favore del settore agricolo, poste in essere nel trentennio che va dagli inizi degli anni Sessanta alla fine degli anni Ottanta, miravano a sostenere l'agricoltura più che a rimuovere le cause del suo mancato sviluppo nelle aree più deboli.

La stessa definizione di area rurale, come visto in precedenza, si è a lungo basata su una visione fortemente gerarchizzata dello spazio (Blanc 1997), che contrapponeva le aree urbane, specializzate nella produzione di manufatti e servizi, a quelle rurali, specializzate nelle produzioni agricole, ponendo le prime in una posizione di supremazia rispetto alle seconde.

Per i suoi aspetti settoriali, tale tipologia di ruralità può essere definita una "ruralità agraria" (Sotte 2003). I fondamenti teorici della ruralità agraria vanno ricercati nella debolezza dell'agricoltura e delle aree periferiche e rurali, alla luce dei vantaggi delle posizioni centrali (urbane) e dei vantaggi nelle fasi di decollo e di consolidamento tipici dei settori industriali. Essi favoriscono un'interpretazione dualistica del processo di sviluppo basato sulla *gerarchia spaziale*, sulle *economie di agglomerazione* e sui *paradigmi tayloristici* della teoria dell'impresa industriale.

Le aree rurali vengono quindi definite in modo negativo: rurale è "non urbano", è "non sviluppo" ovvero, sinonimo di povertà e marginalità. Se i territori urbani, spinti verso la concentrazione delle economie di scala-specializzazione-urbanizzazione, sono ricchi ed in grado di raggiungere tassi di crescita più elevati, le aree rurali, invece, sono quelle in cui si scontrano livelli di reddito più bassi, maggiore disoccupazione, povertà, emigrazione.

In base a questo approccio, alle aree rurali, nel corso dello sviluppo economico generale, è assegnato un duplice *ruolo passivo*: quello di sostenere la crescita dei centri urbani garantendo ad essi sufficienti quantità di alimenti per una popolazione in

umento, 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 questo quadro, la politica agricola comunitaria (sostenuta da una consistente capacità di rappresentanza politica degli agricoltori attraverso le proprie organizzazioni di categoria e attraverso i partiti), assume carattere *settoriale* e assolve il compito di sostenere la produzione in termini quantitativi, attraverso misure protezionistiche ed alti livelli dei prezzi (favorendo le aziende più grandi, i prodotti di prima necessità e la rendita) e, dall'altro, compensando la "povertà rurale" attraverso politiche di redistribuzione (attraverso un'ampia serie di misure caratterizzate da una spesa "a pioggia" o da una generalizzata esenzione fiscale per tutte le componenti del settore agricolo). In tale modello esiste quasi un'identificazione fra dimensione settoriale e territoriale dello sviluppo.

Dato il peso dell'agricoltura nelle aree rurali in termini di occupazione, PIL etc. 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.

Ciò giustifica implicitamente l'enorme peso assegnato alla Politica Agricola Comunitaria (PAC) nel contesto comunitario. La politica agricola non assolve solo una funzione economica, ma anche una funzione sociale, di sostegno alla famiglia e alla società rurale ed una funzione territoriale, di sostegno all'equilibrio ambientale e territoriale. Il concetto che sta alla base è la concezione secondo cui la qualità della vita nelle aree rurali sia sostanzialmente dipendente dalla politica agricola e che le altre politiche giochino un ruolo secondario, al punto che vengono pensate e progettate principalmente per rispondere ai bisogni delle aree urbane.

Ciò detto, si capisce il motivo per cui lo sviluppo delle aree rurali e la relativa gestione del territorio rurale sono assegnati agli specialisti dell'agricoltura, a dimostrazione di come la questione venga affrontata come un problema di carattere settoriale. Inoltre, tali aree vengono aprioristicamente considerate come inevitabilmente penalizzate e dipendenti, per la loro sopravvivenza, dal sostegno della politica agricola, dall'emigrazione e, nelle aree meno remote, dallo *spill-over* delle aree metropolitane (Storti 2000).

Due erano essenzialmente le funzioni attribuite all'agricoltura: assicurare l'autosufficienza alimentare e contenere l'esodo dalle campagne.

A livello comunitario, lo strumento di politica agraria scelto per agevolare lo svolgimento di tali funzioni era costituito prevalentemente dal sostegno dei prezzi. Quest'ultimo, però, se efficace con riguardo alle zone di agricoltura intensiva, si è mostrato inadeguato soprattutto al fine di contenere l'esodo dalle zone più marginali, dove il sostegno dei prezzi non era sufficiente per compensare la bassa produttività dell'agricoltura. Tuttavia, tale situazione era funzionale allo sviluppo del settore industriale, in quanto i differenziali di produttività esistenti tra questo e il primario, facilitavano la formazione di un serbatoio di manodopera agricola per sostenere la produzione manifatturiera (Cfr. Mellor 1966; Fabiani 1986; Basile e Cecchi 1995).

Unicamente rivolta alla componente produttiva e senza attenzione, se non in modo indiretto, per la dimensione territoriale e i problemi delle aree rurali, la politica agricola comunitaria era volta ad attivare un forte processo di modernizzazione del settore, mediante l'adozione di un modello di organizzazione della produzione di natura esogena, analogo a quello adottato nell'industria nel periodo fordista a partire dagli anni Trenta. A sua volta, la modernizzazione dell'agricoltura avrebbe innescato un processo di sviluppo delle aree rurali, essenzialmente concepite come aree agricole, determinando una riduzione dei divari territoriali.

Se si guarda ai risultati ottenuti, si rileva come le politiche agricole poste in essere abbiano conseguito l'obiettivo dell'autosufficienza alimentare, in questo coadiuvate anche dall'espansione del processo di globalizzazione dei mercati (Basile e Cecchi 1995). La garanzia degli approvvigionamenti, da un punto di vista quantitativo, infatti, perseguita dalla PAC fino alla nuova riforma basata sul documento della Commissione *Agenda 2000*, è stata ufficialmente sostituita dalla garanzia della sicurezza e della qualità delle derrate, a tutela dei consumatori.

Lo stesso non può dirsi riguardo al contenimento dell'esodo dalle campagne: oltre alla creazione di eccedenze alimentari e alle pesanti spese di bilancio, infatti, il sostegno dei prezzi e i contributi in conto esercizio, premiando l'efficienza dell'impresa, hanno indirizzato la maggior parte delle risorse comunitarie e nazionali verso le aziende più produttive, ovvero quelle localizzate nelle zone ad agricoltura intensiva. Insieme al privilegio accordato dalla PAC alle produzioni continentali rispetto a quelle mediterranee, ciò ha creato dei problemi di redistribuzione del reddito tra agricoltori e, a livello territoriale, tra regioni e tra paesi. Diversamente da quanto previsto, inoltre, la politica dei mercati non ha portato ad una ristrutturazione

delle imprese più deboli. In numerosi casi, ciò ha indotto gli agricoltori a lasciare le campagne, specialmente nelle aree rurali più marginali, con la conseguente riduzione della funzione di presidio e salvaguardia del territorio e con gravi problemi di ordine ambientale (erosione dei suoli, frane, smottamenti, desertificazione, ecc.).

Il modello di sviluppo sostenuto tramite le politiche agricole è stato messo in crisi anche da cambiamenti nei modelli di consumo. L'aumento generalizzato del reddito e la sua più ampia distribuzione, le migliorate condizioni di vita, l'accresciuto livello di istruzione, la più ampia disponibilità di informazioni e il maggiore interesse verso il consumo di alimenti prodotti con tecniche compatibili con la salvaguardia dell'ambiente e la tutela della salute dei consumatori, infatti, hanno determinato un incremento della domanda di prodotti differenziati e di qualità, a scapito delle produzioni di massa, dando avvio a un processo di segmentazione della domanda e dei consumi. Conseguentemente, venendo a diminuire le possibilità di collocare sul mercato quantità sempre maggiori di merci, l'attivazione di un processo di differenziazione della produzione è diventata una scelta strategica obbligata del sistema agroalimentare e soprattutto dell'industria di trasformazione.

Unitamente ai nuovi significati che il concetto di sviluppo racchiude, tutto ciò ha condotto ad un ripensamento del ruolo svolto dall'agricoltura nel sistema socioeconomico di un paese o, guardando a livelli territoriali più circoscritti, nelle diverse aree rurali, ha comportato una ridefinizione dei modelli di sviluppo a cui le politiche agricole si ispirano e, conseguentemente, degli obiettivi da perseguire.

1.3.2 La ruralità industriale

A fronte della necessità di rivitalizzare le zone rurali più marginali, di ridurre la pressione esercitata sull'ambiente a causa dell'utilizzazione di tecniche produttive troppo intensive (obiettivo comunque funzionale anche alla contrazione delle eccedenze) e di rispondere alle esigenze della domanda, sempre più orientata verso le produzioni di qualità e la fruizione di servizi ambientali soprattutto a scopi ricreativi, si è pervenuti a una rivalutazione dell'attività agricola e, quindi, a un riconoscimento, anche sul piano normativo, di alcune funzioni da sempre svolte o, potenzialmente, da svolgere in queste aree. In altre parole, viene riconosciuto all'agricoltura un ruolo multifunzionale, per cui alla produzione di beni, alimentari e non, si affianca la

produzione di servizi di tutela e salvaguardia del territorio, tramite l'attivazione di un processo di valorizzazione delle risorse locali.

Con la riduzione del tasso di occupazione agricola negli anni Sessanta, il modello della "ruralità agraria" perde quindi il suo fondamento. Vengono individuati altri indicatori della ruralità e la soluzione proposta dall'OCSE, basata come detto, sulla densità della popolazione, è stata così accolta anche dall'Unione Europea. Il modello della "ruralità industriale" (Sotte 2003) subentra alla "ruralità agraria", quando viene meno la convinzione che le aree rurali siano inevitabilmente destinate ad essere in ritardo socio-economico. Malgrado la distanza, la dispersione e un sistema economico basato su piccole-medie imprese con limitati rendimenti di scala, l'economia e la società rurale sembrano avere le caratteristiche giuste per far nascere e crescere le imprese industriali e di servizi.

Queste caratteristiche sono:

1. il polimorfismo economico;
2. la mobilità e flessibilità sociale;
3. il comportamento cooperativo tipico della struttura allargata della famiglia e delle istituzioni rurali.

Il decentramento produttivo è stato possibile grazie al cambiamento della domanda dei consumatori, che si sposta da prodotti standardizzati di massa verso una serie diversificata di prodotti personalizzati e di nicchia, e alla trasformazione della tecnologia, che ha permesso alle piccole-medie imprese di raggiungere livelli di competitività realizzati, fino a quel momento, solo da imprese di grandi dimensioni.

A tale riguardo, un punto di riferimento fondamentale è costituito dall'ampio dibattito sviluppatosi, soprattutto in Italia, intorno ai sistemi produttivi locali che evidenziano caratteristiche opposte a quelle del modello adottato dal settore industriale durante il periodo fordista. È in tale contesto, quindi, che nasce un interesse sempre più marcato verso forme di industrializzazione diffusa in aree territorialmente contenute, in Italia per lo più concentrate nel Nord-Est e al Centro, e verso le condizioni che generano processi di sviluppo a livello locale, in completa contro tendenza rispetto a vasti fenomeni di deindustrializzazione che caratterizzano le restanti regioni italiane e che riguardano anche i sistemi manifatturieri di grande impresa localizzati al Nord.

Un primo passo è stato il recupero della dimensione territoriale nelle analisi di questi fenomeni che, in generale, cercano di andare al di là dell'aspetto meramente economico dello sviluppo. Il territorio, infatti, viene considerato ora non solo dal punto di vista geo-morfologico e in base al suo più o meno marcato isolamento o integrazione con le altre aree, ma come sedimentazione di valori storici, culturali e sociali che contribuiscono a creare delle particolari "atmosfera culturali" (Dematteis 1989,133) e una rete nuova di rapporti tra i soggetti economici, la sfera sociale e le istituzioni.

Le caratteristiche specifiche del territorio così inteso, agiscono sul modello di sviluppo locale (adottato più o meno consapevolmente), ammettendo ora la possibilità di perseguire una pluralità di sentieri di sviluppo percorribili. Di particolare interesse divengono, in questa fase, i processi di sviluppo di tipo endogeno e autocentrato, basati sulla valorizzazione delle risorse locali e capaci di controllare dall'interno la loro stessa evoluzione e di reinvestire il valore prodotto a favore della comunità locale nella forma di interventi infrastrutturali e di azioni di istruzione, formazione professionale e di ricerca e sviluppo. Questi hanno riguardato soprattutto i sistemi di piccola impresa che, nello stadio evolutivo più avanzato, si configurano come distretti industriali⁹.

Dal punto di vista strettamente economico, vi è tutta una serie di elementi che favoriscono la formazione di sistemi produttivi locali. Un primo elemento riguarda la forte specializzazione di un elevato numero di imprese indipendenti nella produzione di prodotti di qualità o in singole fasi del processo produttivo o nella fornitura di particolari servizi alle imprese localizzate nella stessa area. Ciò determina una divisione del lavoro tra le imprese molto spinta, che facilita la creazione di una fitta rete di interdipendenze sia infra che inter-settoriali e, dal punto di vista dell'innovazione tecnologica, favorisce l'attivazione di processi di apprendimento di tipo *learning by doing*, *learning by using* e di "decostruzione/ricomposizione delle tecniche produttive" (Polidori e Romano 1988; Van Der Ploeg 1994), per l'adattamento di tecniche mutate dall'esterno alle specifiche produzioni locali. La divisione del lavoro e la continuità dei processi innovativi favoriscono, a loro volta, il raggiungimento di elevati standard qualitativi, garantiti anche da rapporti di

⁹ Nella definizione di Becattini, il distretto industriale si configura come "un'entità socio-territoriale caratterizzata dalla compresenza attiva, in un'area territorialmente circoscritta, naturalisticamente e storicamente determinata, di una comunità di persone e di imprese industriali" (Becattini 1989, 112).

cooperazione e collaborazione tra imprenditore e lavoratori (Saba 1995). Mentre i primi evidenziano una forte propensione al risparmio e al rischio, questi ultimi mostrano un'elevata professionalità, "come risultato di una sedimentazione storica di conoscenze relative al ciclo produttivo e alle tecniche utilizzate" (Garofoli 1989, 78).

Accanto ad un capitale umano fortemente sviluppato è presente, a livello di area, un sistema informativo molto efficiente, sostenuto anche dalla formazione di rapporti di collaborazione-competizione tra imprese, che consente una rapida circolazione delle informazioni e la riduzione dei costi di transazione. I sistemi produttivi locali, infatti, sono caratterizzati da una forte tendenza all'associazionismo, che crea le condizioni per la formazione di forme d'integrazione orizzontali e verticali tra imprese altamente funzionali (Saba, 1995).

Tuttavia, ciò che è interessante rilevare, è che la nascita e il perpetuarsi di sistemi produttivi locali sembrano dipendere anche da fattori non prettamente economici. Oltre alla già richiamata importanza del territorio per la sua poliedrica valenza, tali sistemi si contraddistinguono spesso per:

1. il radicamento di un cultura democratica;
2. la diffusione di benessere sociale e la presenza di strette relazioni tra imprese, famiglie e istituzioni, che vanno a costituire il cosiddetto capitale sociale.

In particolare, Trigilia definisce quest'ultimo come:

«l'insieme delle relazioni sociali di cui un soggetto individuale [...] o un soggetto collettivo (privato o pubblico) dispone in un determinato momento» (Trigilia 1999, 3).

Il capitale sociale consente dunque la valorizzazione del capitale umano, di quello fisico e di quello finanziario attraverso forme di cooperazione efficaci e l'instaurazione di rapporti fiduciari tra i soggetti locali;

3. un ruolo fondamentale, inoltre, viene svolto dalle istituzioni, ovvero regole collettive, norme e vere e proprie organizzazioni (Polidori e Romano 1988), che, mediante i loro interventi e azioni, possono accelerare o ostacolare i processi di sviluppo¹⁰:

¹⁰ «Si pensi al ruolo determinante (per lo sviluppo delle imprese e del sistema locale) che possono svolgere centri di controllo qualità, centri tecnologici, centri di servizi reali costituiti sulla base di convenzioni tra enti locali e consorzi di imprese; centri di formazione professionale, istituzioni di raccordo scuola-lavoro; istituzioni che disciplinano la concorrenza tra le imprese, facilitando

«un assetto istituzionale [infatti] è sempre anche un “sistema di autorità”, e la maggiore o minore rispondenza (e accettazione) dell’assetto istituzionale a quelli che sono i valori condivisi a livello sociale, ne determina l’efficacia operativa, instaurando un rapporto di causa-effetto reciproco tra condizioni economiche e assetto istituzionale» (Romano 1998, 266-7).

La compresenza e il diverso modo di combinarsi di questi elementi, nel tempo e a seconda delle caratteristiche del territorio in cui i sistemi produttivi si localizzano, attribuiscono loro una elevata flessibilità con riguardo alla capacità di adeguarsi velocemente sia alle fluttuazioni dei mercati che ai mutamenti della domanda. Tuttavia, il grado di flessibilità di tali sistemi è stato influenzato anche dalle politiche, che devono modellare il capitale sociale, così che lo stesso possa costituire una risorsa positiva per lo sviluppo locale (Trigilia 1999) e apportare i necessari cambiamenti nell’assetto istituzionale, là dove questo “non assolve più alle funzioni che gli sono state attribuite” (Fadda 1999, 104). In particolare, le politiche, oltre a “fornire alcuni beni collettivi essenziali per lo sviluppo economico (infrastrutture, servizi, sicurezza, certezza delle garanzie giuridiche, ecc.)” (Trigilia 1999, 15), devono essere capaci di modernizzarsi per recepire i segnali del mercato e, quindi, facilitare l’adeguamento del capitale sociale a detti segnali e di apportare reali cambiamenti alle istituzioni non solo formali, ma anche informali¹¹.

È in questo nuovo scenario, determinato:

- ◆ da un modo più complesso e articolato rispetto al passato di concepire lo sviluppo;
- ◆ dai problemi generati dalle politiche agricole attuate negli anni Sessanta-Ottanta e, di conseguenza, da un cambiamento dei ruoli assegnati all’agricoltura;
- ◆ dalle nuove caratteristiche della domanda;
- ◆ e, infine, da un mutato modello di industrializzazione,

che si delinea quello che prende il nome di sviluppo rurale “post-industriale”.

P’introduzione di nuovi prodotti e nuovi processi piuttosto che la concorrenza sui costi di produzione e, indirettamente, sui costi del lavoro» (Garofoli, 1989, p. 81).

¹¹ «Le istituzioni informali sono quel complesso di valori, regole e modelli comportamentali rispettati o adottati nell’attuazione delle regole formali o nella gestione delle organizzazioni» (Fadda 1999).

1.3.3 La ruralità post-industriale

Negli anni Novanta quindi ha iniziato ad emergere un nuovo scenario di ruralità, in cui il ruolo delle aree rurali è mutato sensibilmente rispetto al passato. In questa nuova realtà, denominata “post-industriale”, il termine ruralità inizia ad assumere un’accezione positiva ed implica un progetto di sviluppo rurale di qualità, sostenibile, ed eco-compatibile. Alle aree rurali viene ora richiesto di svolgere un ruolo di conservazione, tutela dell’ambiente e difesa dei beni collettivi da un lato, e sicurezza alimentare in termini qualitativi e promozione della qualità della vita, dall’altro.

Dalla ricognizione fatta emerge, infatti, che se inizialmente lo sviluppo veniva identificato con la crescita economica, per cui l’obiettivo era quello di accrescere il reddito, senza prestare attenzione alla sua distribuzione e a tutta una serie di elementi che concorrono a definire la qualità della vita, adesso la gravità di alcuni costi sociali, l’eccessiva utilizzazione delle risorse naturali e la generalizzata diffusione di fenomeni di inquinamento, hanno portato a una ridefinizione delle preferenze e delle esigenze della collettività.

Una volta soddisfatti i suoi bisogni fondamentali di sussistenza, di protezione e di sicurezza, la società ha manifestato con sempre maggior forza nuovi bisogni, come quelli di natura relazionale e di senso, di riconoscimento, di comunicazione, di autorealizzazione (Gubert 1995) e quelli connessi alla tutela dell’ambiente e alla conservazione delle risorse naturali, alla sostenibilità ambientale, bisogni cioè che non possono essere ignorati nel definire il concetto di sviluppo. Si è quindi venuta definendo una nozione di sviluppo sempre più complessa, che travalica i confini della sfera economica e richiede l’adozione di approcci multidisciplinari sul piano sia della misurazione del grado di sviluppo di un paese, di una regione o di aree sub-regionali, che delle politiche volte alla sua incentivazione. Il cambiamento è stato possibile grazie al progresso tecnologico soprattutto per quanto riguarda i collegamenti fisici e virtuali, che hanno ridotto la distanza e l’isolamento, mentre è cresciuta una nuova disponibilità a risiedere nelle aree rurali da parte di soggetti che svolgono funzioni in settori diversi dall’agricoltura.

Le parole chiave del nuovo modello sono l’*integrazione* e la *diversità*. Con il termine “integrazione” si fa riferimento alle caratteristiche peculiari dei territori rurali, che vanno ricercate nell’intreccio territoriale, economico e sociale e nel polimorfismo e complessità da cui oggi la ruralità è caratterizzata.

Il secondo aspetto centrale della nuova concezione di ruralità è la “diversità”. Essa è in opposizione all’omologazione delle società urbane, ai modelli standardizzati di vita e di consumo di un mondo globalizzato. I territori rurali costituiscono una riserva fondamentale di capitale naturale: biodiversità, paesaggio, patrimonio storico e tradizione agricola. Dal punto di vista socio-economico, i territori rurali possono costituire anche una riserva di capitale umano e sociale da cui dipendono la flessibilità di un sistema locale e la sua capacità di adattamento ad un nuovo mercato globale sempre più volatile e imprevedibile. Dalla ruralità derivano anche l’identità di un sistema locale, la sua unicità, elemento spesso cruciale per una sua valorizzazione attraverso iniziative di *marketing territoriale*. La conservazione e la valorizzazione di questi elementi di complessità e polimorfismo, che rendono uniche le singole aree rurali, diventano quindi l’obiettivo principale delle politiche di sviluppo rurale.

1.4. Sviluppo rurale: *gaps* e prospettive d’analisi

Questa ricognizione all’interno del panorama di studi concernente il concetto di sviluppo rurale e le sue tappe evolutive, risulta di cruciale importanza ai fini della ricerca oggetto della presente tesi. Essa ha permesso, infatti, di mettere in rilievo, da un lato, la complessità che caratterizza la concettualizzazione e la definizione di ruralità e, in secondo luogo, ha evidenziato come spesso approcci e prospettive si siano dimostrate, nel corso del tempo, lacunose al fine di pervenire ad un adeguato approccio conoscitivo del mondo e dello spazio rurale. L’analisi di tali “*gaps*” ha condotto quindi all’idea di inquadrare lo studio dello spazio rurale e delle politiche di sviluppo rurale in oggetto all’interno di un metodo d’analisi che tenti di cogliere il polimorfismo che contraddistingue tale campo di indagine e che, per molti aspetti, integra al suo interno i diversi elementi messi in rilievo dagli studi condotti sul tema.

Per le finalità intrinseche della ricerca, è sembrato, infatti, opportuno e di particolare interesse, mutuare gli assunti fondamentali che provengono dal filone di studi denominato “*approccio ecologico*” all’analisi dei sistemi politici locali, e dalla *metodologia della comparazione per contesti* ad esso correlata (Messina 2006), ponendoli in relazione con gli studi condotti sul tema del processo di europeizzazione (Radaelli 2000; 2003) (*Tabella 1.1*).

Per quanto riguarda il primo approccio, si ritiene che esso possa:

«contribuire ad offrire una visione complessa ed ecosistemica allo studio del “locale”, nell’era dello spazio comune europeo e della globalizzazione dei mercati» (Messina 2006, 77).

Ciò risulta, dal punto di vista di chi scrive, particolarmente valido per lo studio dello sviluppo rurale, ambito in cui vengono ad interagire tra loro, in modo complesso e articolato, la dimensione territoriale, sociale, culturale, ambientale e storica delle aree di sviluppo considerate.

L’approccio ecologico e la metodologia della comparazione per contesti, consentono cioè di sviluppare un’analisi che guardi al contesto locale nell’ottica di un “sistema complesso”. Una prospettiva di questo genere permette di:

«privilegiare una “descrizione densa” e una comparazione non tra indici di rendimento, ma tra contesti culturali profondamente diversi che, definendo i sistemi d’azione e di significato della realtà, hanno inciso ed incidono sulle prassi amministrative locali (e quindi sul rendimento istituzionale) e che, a loro volta, hanno contribuito a plasmare comunità locali differenti e diversi modi di regolazione» (Messina 2006, 87).

Tale assunto permette allora di guardare al mondo rurale non come un unico sistema produttivo che, per essere considerato efficiente, deve conformarsi ad un certo modello, ma piuttosto consente di cogliere, in modo più autentico, gli originali sentieri di sviluppo che i contesti scelti per la comparazione (la regione del *South-West England* e la regione del Veneto) hanno posto e stanno ponendo in essere. Ciò nella consapevolezza che ciascun territorio ha richiesto e tuttora richiede interventi mirati, calibrati, modulati e “miscelati” in funzione delle sue caratteristiche e delle sue intrinseche identità.

In tal modo, anche le politiche per lo sviluppo rurale vengono a costituire un aspetto cruciale della strategia di sviluppo di un sistema locale, sistema che è appunto definibile come un insieme territorialmente localizzato (Fadda 2001), costituito da diversi elementi, quali istituzioni, risorse locali, identità e sistemi di valori, storia locale e reti di relazioni, dotati di relativa autonomia e di meccanismi di interazione tra essi (Messina 2003).

Questo comporta tutta una serie di implicazioni che vanno tenute in ampia considerazione ai fini dell'analisi. Innanzi tutto tale concetto concorre a identificare sistemi complessi *autopoietici*¹², che quindi mutano forma e struttura secondo una dinamica evolutiva e non lineare, e ciò implica una loro intrinseca specificità, che si traduce nella difficile possibilità di standardizzazione e duplicazione degli stessi.

Un secondo aspetto, evidenziato da Messina, è che l'elemento territoriale, fattore intrinseco al concetto stesso di "sviluppo locale", è qui inteso non solo nella sua dimensione geografica e spaziale, ma soprattutto come luogo entro cui si è strutturato un dato insieme di relazioni, e che rimanda ad uno specifico sistema di significato che caratterizza e definisce l'identità locale e le relazioni tra gli attori sociali che lo abitano (sistema cognitivo e comunità di pratica).

Adottare come *framework* di riferimento l'approccio ecologico ed utilizzare una comparazione per contesti significa, dunque, guardare a queste aree territoriali come "luoghi del vissuto", entro cui tutti i soggetti e gli elementi coinvolti agiscono come un reticolo di sistema complesso che, nel loro insieme, concorrono a formare quelle che in letteratura vengono chiamate *comunità di pratica* (Cfr. Grasseni, 2006; Grasseni, Ronzon 2004; Alessandrini 2008).

Nel tentativo di fare sintesi nel merito di questi concetti fondamentali, va innanzi tutto messo in luce che tali comunità di pratica sono da intendersi come gruppi di persone che si caratterizzano da reti di relazioni altamente interconnesse tra loro venutesi a determinare dalla storia contingente che deriva dai loro incontri (Grasseni 2006).

«Una comunità di pratica è una rete di relazioni tra persone, attività e mondo, estesa nel tempo e in relazione con altre comunità di pratica tangenziali e intersecantesi» (Lave, Wenger 1991, 98).

Come spiegato da Grasseni (2006) la distribuzione di queste relazioni e connessioni non è rigida ma cambia in base all'esperienza stessa della comunità.

Da questa definizione emerge come gli aspetti più propriamente sociali e relazionali del concetto di comunità si sovrappongono a quelli relativi al "fare", che

¹² Per la definizione di "sistema complesso" si rimanda a G. Bocchi, M. Ceruti (a cura di) (1985), *La sfida della complessità*, Feltrinelli, Milano; M. Ceruti (1986), *Il vincolo e la possibilità*, Feltrinelli, Milano.

derivano cioè dalla *practice*: si tratta di due insiemi che appaiano profondamente interrelati. Attraverso questo approccio ciò che intendo mettere in risalto, è proprio come il tema delle comunità di pratica miri non solo a sottolineare il ruolo e l'importanza dell'esperienza nei processi di apprendimento (intesa come coinvolgimento attivo in un contesto) ma soprattutto del tessuto sociale e relazionale che consente di rielaborare ed attribuire un senso all'esperienza maturata e di tradurla poi in politiche e pratiche amministrative concrete.

Quest'impostazione metodologica rimanda altresì ad un'interpretazione in chiave sociale dei meccanismi che innescano i processi di apprendimento. Sotto questa prospettiva, imparare non significa solo concentrarsi in specifiche ed esplicite attività di formazione ed istruzione, quanto partecipare pienamente ad un determinato ambito sociale. L'apprendimento così inteso coincide da un lato con l'abilità nel saper svolgere in modo appropriato una determinata attività e, dall'altro, con la capacità di interiorizzare linguaggi, valori e norme che caratterizzano la comunità stessa. Da questo punto di vista, l'apprendimento non va inteso quindi solo come un'acquisizione di conoscenze in sé (*learning about*), ma soprattutto come processo che modifica il comportamento e l'identità delle comunità a partire dalle esperienze e dal significato che esse attribuiscono al proprio fare, all'interno del contesto sociale di riferimento (*learning to be*).

Da questo quadro emerge quindi che utilizzare l'“*approccio ecologico*” all'analisi dei sistemi politici complessi (Messina 2006) significa saldare l'apprendimento e la generazione della conoscenza di contesti territoriali differenti con la definizione di politiche pubbliche pensate per realizzare percorsi di sviluppo locale in quelle stesse aree.

Questo aspetto è centrale, poiché, come messo in luce da Grasseni (2006, 220), il problema del mancato sviluppo locale di alcune aree è spesso da connettersi non tanto ad un'animazione del territorio insufficiente, ma piuttosto alla compresenza di differenti percezioni del territorio stesso che non consentono, all'attore politico istituzionale, di inserirsi con efficaci forme di pianificazione partecipata all'interno di queste realtà complesse.

Ritengo inoltre che questa visione dello sviluppo trovi un suo fondamentale completamento nella dimensione che prende il nome di *glocalizzazione* (Bassetti 2007). Sistemi territoriali complessi come quelli sopra descritti non possono, cioè, essere

considerati come fossero degli spazi limitati e sostanzialmente immobili, ma devono invece essere pensati come territori che, in modo sempre maggiore e costante, sono connessi e inseriti all'interno di una logica di forte mobilità, che è propria del mondo globalizzato in cui ci troviamo oggi. Come sostenuto da Bassetti (2007, 23), in un siffatto mondo *glocale*, il sistema di relazioni e delle interconnessioni tra le diverse componenti di un sistema territoriale (quali, per esempio, l'urbano, il rurale e le aree metropolitane) cambia radicalmente rispetto al passato: ogni contesto locale può comunicare e connettersi con ogni altro locale senza alcun pregiudizio di continuità o contiguità spaziale.

Come già anticipato, al fine di cogliere la complessità del tema trattato, è sembrato inoltre di particolare interesse contestualizzare la ricerca all'interno del filone di studi sull'*eupeizzazione* delle Regioni europee. Come si vedrà in seguito, la crescita di importanza delle politiche europee di sviluppo rurale, il riferimento sempre più costante delle realtà locali alla dimensione comunitaria multilivello delle politiche nonché la presenza, sempre più centrale nell'agenda europea, dei temi inerenti la sostenibilità dello sviluppo e la tutela dell'ambiente, rendono imprescindibile e necessario il coinvolgimento, nell'analisi, dell'"effetto UE", analizzato in tale contesto come possibile variabile interveniente nel processo di definizione e attuazione delle politiche rurali nei diversi contesti esaminati.

Tabella 1.1. Approcci alla ruralità

	APPROCCIO	AUTORI CHIAVE	FOCUS...	PRINCIPALE RESEARCH QUESTION	PRINCIPALI FATTORI ESPLICATIVI	LIMITAZIONI
1	<u>SPAZIALE</u>	Von Thunen Christaller Losch Fujita Krugman NewEc.Geogr.	Visione gerarchica dello spazio. Spazio rurale come insieme di punti, dipendente dallo spazio urbano.	Cosa può spiegare i fenomeni di agglomerazione e dispersione nello spazio?	Economie di scala interne ed esterne; domanda locale di beni; costi di trasporto, distanza dalle aree urbane.	Tale approccio tiene in considerazione solo variabili di carattere economico, l'organizzazione produttiva, la divisione territoriale del lavoro.
2	<u>TERRITORIALE</u>	Becattini Jayet Blanc Rullani Lowe	Area rurale come territorio con una sua intrinseca specificità, portatore di un proprio modello di sviluppo. Alta considerazione dei fattori sociali che caratterizzano il territorio. Distretti industriali.	Quali sono i fattori che possono spiegare il successo economico di un sistema locale?	Caratteristiche specifiche di un modello locale di sviluppo, la sua competitività, il dinamismo del sistema locale.	Non solidi criteri per l'identificazione del mondo rurale; tendenza ad ignorare gli spazi che non sono altamente strutturati al loro interno, considerati implicitamente meno competitivi.

	APPROCCIO	AUTORI CHIAVE	FOCUS...	PRINCIPALE RESEARCH QUESTION	PRINCIPALI FATTORI ESPLICATIVI	LIMITAZIONI
3	<u>SOCIOLOGICO</u>	Bodiguel Mougenot Mormont Marsden	Rurale inteso come l'insieme di norme ed istituzioni che sono espressione del gruppo sociale dominante.	Qual'è la rappresentazione del rurale che hanno gli attori sociali di una data area?	L'interazione tra i gruppi sociali, il tipo di negoziazione tra i <i>networks</i> di attori in relazione alle rispettive sfere di potere.	Riferimento ancora marginale alla dimensione europea delle politiche rurali.
4	<u>SISTEMA COMPLESSO e COMUNITÀ DI PRATICA</u> in relazione al <u>PROCESSO DI EUROPEIZZAZIONE</u>	Messina Radaelli	Comparazione di fattori endogeni presenti in un sistema locale complesso; ruolo svolto dalle comunità di pratica; riferimento al processo di <i>europizzazione</i> delle Regioni europee.	Che valore hanno gli spazi rurali all'interno di un sistema territoriale complesso? Cosa spiega la presenza di una molteplicità di modelli di sviluppo locale nel contesto europeo? Qual'è il ruolo giocato dalle politiche europee di sviluppo rurale nei diversi contesti locali?	Importanza dell'identità territoriale e delle comunità di pratica al fine della promozione dello sviluppo locale e della formulazione delle politiche; il riferimento all' UE; l'importanza del processo di apprendimento istituzionale nell'analisi delle politiche pubbliche.	Necessario riferimento alle comunità di pratica e alla <i>governance</i> , senza le quali si correrebbe il rischio di enfatizzare la dimensione culturale del locale per spiegare la variabile dipendente; difficoltà nel misurare il processo di <i>europizzazione</i> .

Fonte: propria

CAPITOLO 2

LA RICERCA E LO STUDIO DELL'EUROPEIZZAZIONE

2.1. *Europeizzazione*: definizioni e contributi teorici di riferimento

Al fine di formulare delle ipotesi in merito alle *research questions* che animano questo lavoro, è stato, innanzi tutto, necessario tracciare i riferimenti teorici all'interno del quale s'inserisce lo studio e la misurazione del processo di *europizzazione* in oggetto.

Come verrà compiutamente esposto nei seguenti paragrafi, in questa dissertazione è stato utilizzato il metodo di ricerca proposto ed elaborato in Quaglia e Radaelli (2007), e sono state mutate intuizioni ed idee proposte in Radaelli e Pasquier (2007). Questi contributi, a cui si riconosce l'estremo valore teorico e di cui verranno esposti i concetti principali che hanno costituito l'impalcatura concettuale del presente studio, sviluppano questioni già poste da Radaelli (2003).

Affrontare lo studio del processo di *europizzazione* e, conseguentemente, tentare di avanzare ipotesi circa la sua misurazione, richiede una preliminare chiarificazione di cosa si intende, nel contesto del presente elaborato, con l'uso di tale termine.

Una volta definito questo aspetto, sarà possibile dare giustificazione della scelta in merito al disegno di ricerca che si è voluto adottare al fine di condurre l'analisi empirica in oggetto.

Come detto, questo studio s'inserisce all'interno del filone di ricerca inerente lo studio del processo di *europizzazione*, le sue dinamiche e i suoi effetti. Questo c'introduce immediatamente in un campo estremamente complesso e all'interno di temi che sono stati oggetto, soprattutto a partire dagli anni Novanta, d'intensi dibattiti e studi, che hanno portato alla formulazione di una fertilissima quantità di scritti e contributi teorici nell'ambito degli studi europei. Non è intento di questa ricerca compiere una puntuale rassegna di tutta la letteratura che è stata prodotta in merito¹³; pur tuttavia risulta indispensabile offrire delle coordinate di riferimento

¹³ Per una compiuta rassegna sul tema si rimanda a: K. Featherstone e C. Radaelli (a cura di) (2003), *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press; Graziano, P. e M.P. Vink (a cura di) (2006), *Europeanization: New Research Agendas*, Basingstoke, Palgrave.

attraverso cui orientarsi, al fine di compiere l'indagine empirica che questa tesi si propone.

L'adozione del concetto di *europizzazione* è stata, come si è detto, tanto feconda quanto varia, e ha contribuito all'emergere di intuizioni, interessanti spiegazioni e formulazioni di quesiti al fine di offrire tutta una serie di prospettive attraverso cui analizzare le dinamiche relazionali che si sono instaurate tra le istituzioni politiche e amministrative e le politiche pubbliche dei diversi livelli istituzionali (da quello sub-nazionale a quello sovra-nazionale) all'interno del contesto dell'UE, guardando, contemporaneamente, al modo in cui questi livelli si condizionano tra loro.

Ai fini di svolgere una breve rassegna di questi studi, possiamo suddividere quest'ampia letteratura intorno ad alcuni temi fondamentali quali: la formalizzazione del concetto di europizzazione e la sua definizione; la misurazione dei suoi effetti dal punto di vista dell'impatto che questo processo ha sugli Stati membri, sulle politiche, sulle istituzioni e sulla stessa Unione europea; ed infine il tema dei metodi di endogenizzazione della *governance* europea all'interno di modelli di *politics* domestica (in termini di disegni di ricerca).

Queste macro-questioni sono divenute centrali nell'agenda di ricerca delle Relazioni Internazionali, degli studi di *Policy Analysis* e di quelli inerenti l'ambito delle *Comparative Politics*. Ciò mette preliminarmente in luce il merito riconosciuto all'europizzazione di aver portato gli studi sull'UE all'interno della corrente principale della scienza politica (Radaelli 2006, 57).

Prima di proseguire con la rassegna sul tema, va specificato che le prospettive e gli approcci attraverso cui compiere lo studio del processo di europizzazione, sono estremamente vari e dipendono dalle discipline e dalle specifiche *research questions* che i diversi programmi di ricerca si prefiggono. Ciò nonostante, va preliminarmente rilevata la distinzione tra l'*europizzazione* e quello che costituisce l'insieme di teorie che fanno riferimento al tema dell'*integrazione europea*.

Gli studi sull'europizzazione cioè assumono, come dato di partenza, che, nel corso degli ultimi cinquant'anni, sia in corso un processo d'integrazione europea, che si è sostanziato nella creazione, da parte dell'UE, di proprie istituzioni e nella formulazione di specifiche politiche. Ciò che l'agenda di ricerca sull'europizzazione tenta di compiere non è quindi un'indagine sul perché e sul come gli Stati membri

abbiano prodotto l'integrazione europea (oggetto di studio per intergovernativisti e neo-funzionalisti, che hanno individuato rispettivamente nei governi, i primi, e nei gruppi d'interesse, i secondi, gli attori chiave della costruzione di una *polity* europea), né se l'UE sia da concepire come un'istituzione avente natura maggiormente intergovernativa o sovranazionale. Quest'ambito di studi, invece, si è principalmente focalizzato sul modo con cui riportare le politiche "domestiche" all'interno della nostra comprensione dell'integrazione europea, senza assumere però che la bilancia del potere tra Stato e istituzioni europee penda più da una parte o più dall'altra. Proprio perché l'esito di questo potere non è stabilito *ex ante*, gli studi sull'europeizzazione forniscono una lente teorica con cui guardare le implicazioni del processo di integrazione sulle strutture politiche domestiche (Radaelli 2006, 58).

Inoltre, come fa notare Graziano (2004, 14), poiché lo studio empirico dei sistemi politici e quello delle politiche pubbliche nazionali mostra come i diversi livelli istituzionali (sovranazionale, nazionale e subnazionale) sono sempre più intrinsecamente legati, il tema dell'europeizzazione si sta arricchendo di interessanti sfumature e implicazioni, soprattutto per i livelli inferiori di *governance*, come verrà illustrato nel prosieguo del capitolo.

Nella letteratura sull'*europeizzazione*, uno dei principali temi di dibattito ha riguardato la questione dell'esatta definizione e sistematizzazione del concetto stesso, tema che rimane ancora oggi assai spinoso. Il termine "europeizzazione" ha, infatti, conosciuto una grande fortuna in letteratura e si è particolarmente diffuso a cominciare dagli anni Novanta, all'indomani cioè della firma del trattato di Maastricht. Tanta fortuna ha comportato un utilizzo del termine estremamente variegato, varietà che si è tradotta nella proliferazione di un vasto numero di definizioni, le quali si sono concentrate su aspetti diversi risultando a volte vaghe e generali e a volte estremamente complesse. A giustificazione di ciò va sottolineata la grande complessità e difficoltà interpretativa intrinseca in questo processo, complessità dovuta al fatto che in esso sono coinvolte istituzioni, strutture, politiche pubbliche, norme sociali e valori culturali, oltre che attori collettivi e individuali presenti su livelli diversi di *governance*.

Tra le definizioni maggiormente accreditate troviamo, innanzi tutto, quella di Borzel e Risse (2003), secondo i quali l'europeizzazione è:

«il processo mediante il quale le arene di politica interna vengono gradualmente incorporate nel *policy making* europeo».

Questa definizione, come messo in luce da Radaelli (2000), fornisce un concetto di europeizzazione così vaga che la sua utilizzazione risulta assai ristretta.

Guardando al panorama letterario francese, una definizione interessante sul tema è quella proposta da Ladrech (1994), per il quale l'europeizzazione è:

«un processo incrementale che riorienta la direzione e la forma delle istituzioni politiche nella misura in cui le dinamiche politiche ed economiche comunitarie diventano parte della logica organizzativa delle istituzioni politiche e dei processi decisionali nazionali» (Ladrech 1994, 69).

In questa definizione sono rinvenibili aspetti cruciali come l'adattamento, l'apprendimento e il *policy change*, aspetti non considerati nella definizione precedente. Tuttavia, come suggerisce Radaelli (2000), il ruolo degli individui e dei *policy entrepreneurs* potrebbe venir offuscato dall'eccessivo peso che viene qui dato all'*organizzazione*.

Risse, Green-Cowles e Caporaso (2001, 3), hanno identificato invece l'europeizzazione con:

«l'emergere e lo sviluppo a livello europeo di distinte strutture di *governance*, cioè di istituzioni politiche, legali e sociali, associate con il *problem solving* che formalizzano interazioni tra attori, e di *network* di politica pubblica specializzati nella creazione di regole europee autoritative».

In questo caso il *focus* muta ulteriormente incentrandosi su nuovi elementi quali sono la *polity*, le *politics* e la *policy* dell'UE. Proprio per l'attenzione riversata su questi elementi, tale definizione, seppur più articolata delle precedenti, sembra maggiormente orientata a chiarire i concetti intorno alla creazione di una *governance* europea che non alle conseguenze dell'integrazione sul sistema domestico. Come tale, essa non demarca l'ambito specifico dell'europeizzazione come ambito di indagine (Radaelli 2006, 59).

Guardando alla letteratura sull'uropeizzazione nel Regno Unito, Bulmer and Burch (1998), usano questo termine per riferirsi, da un lato, a quell'insieme di richieste e di *policies* promanate dall'UE che hanno, nel tempo, condizionato la determinazione dell'agenda politica e degli obiettivi degli Stati membri e, dall'altro, a quell'insieme di pratiche, procedure e valori amministrativi propri dell'UE che hanno influenzato prima e si sono inserite poi, nelle pratiche amministrative degli Stati membri (Bulmer and Burch 1998, 602).

Va precisato che la loro indagine empirica mirava ad osservare le implicazioni dell'uropeizzazione sulla macchina amministrativa rappresentata dal governo centrale britannico e spiegarono che, mentre il cambiamento è stato sostanziale, esso si è tuttavia quasi interamente inserito all'interno della tradizione inglese (Bulmer and Burch 1998, 603).

Guardando al panorama italiano, Graziano (2004, 17) definisce l'uropeizzazione come un:

«processo di costruzione a livello europeo di istituzioni sopranazionali, di regole (formali ed informali) e di politiche pubbliche e la loro diffusione nei sistemi politici nazionali».

Anche questa definizione enfatizza principalmente un tipo di prospettiva dell'uropeizzazione, quella *top-down* (che verrà illustrata in seguito), che trascura altri elementi fondamentali che orientano questo processo.

Nonostante queste definizioni siano solo alcune delle proposte presenti in letteratura, esse rendono evidente la complessità del tema, la difficoltà di determinarne una chiara concettualizzazione, e la forte preoccupazione da parte di molti studiosi di dettarne dei confini chiari e ben definiti.

A tal proposito va richiamato il pensiero di Olsen (2002, 944), il quale offre una sorta di monito a chi intraprenda lo studio di questo processo. Nel suo articolo, infatti, l'autore illustra proprio le diverse e cangianti facce dell'uropeizzazione, sostenendo che esso vada inteso come un concetto in continua costruzione ed evoluzione, una sorta di *puzzle* i cui pezzi concorrono a definire dei modelli altamente dinamici e mutevoli. Non si tratta quindi di un concetto definito, statico e facilmente identificabile. In questa sua intrinseca peculiarità sta il rischio, per il ricercatore, di

“perdersi” nel tentativo di pervenire ad una compiuta definizione, correndo così il pericolo di tralasciare questioni più rilevanti ai fini della ricerca.

Consapevoli delle premesse appena fatte, proponiamo quella ci sembra la formulazione più adeguata a dare evidenza della portata di questo fenomeno. In questo lavoro di ricerca intenderemo cioè il concetto di *europizzazione* nei termini proposti da Radaelli (2003, 30) secondo il quale, tale termine, fa riferimento a quel:

«processo di costruzione, diffusione e istituzionalizzazione di regole formali ed informali, procedure, paradigmi di *policy*, stili, modi di fare, sistemi di credenze condivise e norme che sono state precedentemente definite e consolidate nel processo decisionale europeo e, poi, incorporate nelle normative, nelle identità, nelle strutture politiche e nelle *policies* nazionali e locali».

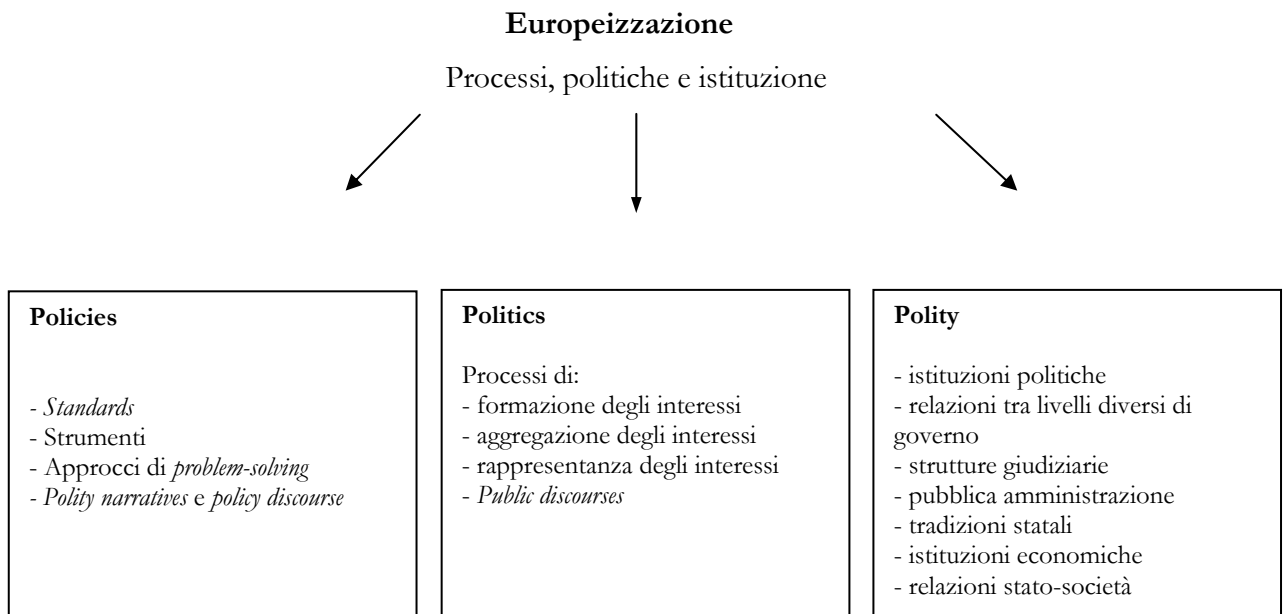
Questa definizione, come verrà compiutamente messo in luce in seguito, intende l'europeizzazione come un processo interattivo piuttosto che come un semplice processo di reazione unidirezionale all'Europa e ciò al fine di superare la ristretta nozione *top-down* di impatto dell'UE sul sistema domestico.

2.2 Dove si produce “europeizzazione”

Una volta compiuta questa breve panoramica intorno alla definizione di europeizzazione, una seconda questione che è stata ampiamente studiata in letteratura e che merita attenzione, concerne gli ambiti entro cui questo processo esplica i suoi effetti. Una frequente domanda di ricerca, in questo filone di studi, è stata cioè quella di chiedersi a cosa si debba guardare al fine di rinvenire un “impatto”, nella struttura domestica, dovuto al processo di europeizzazione.

Guardando agli studi in merito, una prima formulazione, largamente riconosciuta, è quella di Borzel e Risse (2000, 5), i quali propongono un “elenco” di tre fondamentali macro-dimensioni che subiscono l'influenza del processo di europeizzazione. Come si evince dallo *schema* 2.1, essi distinguono in particolare tre arene: quella di *policies*, quella di *politics* e quella di *polity*.

Schema 2.1: Gli effetti dell'uropeizzazione



Fonte: Börzel e Risse (2003)*

In questa sistematizzazione vengono proposte alcune possibili dimensioni che possono essere influenzate dal processo di europeizzazione. Come messo in luce dagli autori, il *corpus* normativo e le decisioni vincolanti prese dall'Unione Europea nell'ambito delle politiche pubbliche, ha un impatto in termini di *policies* molto forte. Ma, se le politiche pubbliche, decise a livello europeo, aumentano di numero e di importanza in termini di imperatività, Borzel e Risse sostengono che necessariamente si produce un cambiamento anche a livello di *politics*, di formazione della rappresentanza degli interessi e della politica generale di uno Stato Membro. Ciò, conseguentemente, ha un impatto sulle istituzioni e sulle strutture formali ed informali sia a livello nazionale che subnazionale.

Questa sistematizzazione è stata ampliata e completata dalla proposta di Radaelli (2000). Nello schema proposto dall'autore viene dato maggior rilievo a

* La versione tradotta è stata tratta da Luigi di Gregorio, *La politica migratoria italiana nel quadro europeo: quale e quanta europeizzazione?*, working paper del CIREAS, Università di Firenze, 2005.

componenti di tipo cognitivo e normativo, sia a livello di strutture che operano nelle arene di *politics* e di *polity*, sia a livello di *policies* (tabella 2.1).

Tabella 2.1: Arene di europeizzazione

Strutture interne	Public Policy
<p>1. <u>Strutture politiche</u></p> <p>a) Istituzioni (rapporti Governo-Parlamento)</p> <p>b) Pubblica amministrazione</p> <p>c) Relazioni tra livelli diversi di governo</p> <p>d) Struttura giudiziaria</p> <p>2. <u>Strutture della rappresentanza</u></p> <p>a) Partiti politici</p> <p>b) Gruppi di pressione</p> <p>3. <u>Strutture cognitive e normative</u></p> <p>a) Discorsi dall'Europa</p> <p>b) Norme e valori</p>	<p>a) Attori</p> <p>b) <i>Style</i></p> <p>c) Strumenti</p> <p>d) Risorse</p> <p>e) Strutture cognitive che presiedono alle politiche pubbliche:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Paradigmi - <i>Frames</i> - <i>Narratives</i> - <i>Policy discourse</i>

Fonte: Radaelli (2003)*

2.3. I meccanismi dell'europeizzazione

Addentrando sempre di più nella natura di questo fenomeno e nel suo modo di esplicitarsi, la tappa che ci si trova ad affrontare e che ha costituito un terzo tema di dibattito, concerne i meccanismi attraverso cui ha luogo il processo di europeizzazione. Ciò che si è voluto indagare è stato cioè *come* si sviluppa il processo di europeizzazione

* La versione tradotta è stata tratta da Luigi di Gregorio, *La politica migratoria italiana nel quadro europeo: quale e quanta europeizzazione?*, working paper del CIREAS, Università di Firenze, 2005.

Ancora una volta il panorama letterario sul tema non può essere qui compiutamente analizzato, tuttavia, è possibile affermare che il *focus* degli studi sul processo di europeizzazione si è per lo più concentrato lungo due tipi di approcci: l'approccio *top-down* e quello *bottom-up*.

La prospettiva *top-down* all'europeizzazione è una prospettiva che ha conosciuto particolare fortuna e diffusione negli studi sull'implementazione svolti durante gli anni Settanta e Ottanta. Questo approccio ha caratterizzato tutte quelle ricerche improntate all'analisi delle dinamiche di *policy* che, partendo da atti ufficiali, discendevano progressivamente la catena di diramazione delle competenze formalmente attribuite (Capano e Giuliani 1996, 421).

Tale approccio è comunque ancora presente in recenti progetti di ricerca aventi ad oggetto la relazione tra UE e Stati membri e delinea quel processo attraverso il quale le pressioni adattive, provenienti dall'Europa sugli Stati membri, comportano una reazione e un cambiamento a livello domestico.

Questa prospettiva, considerando la pressione dell'UE come variabile indipendente, enfatizza il modo attraverso cui gli Stati stessi rispondono al processo d'integrazione europea e alle politiche e istituzioni dell'UE. Essa è una prospettiva che deriva da un approccio di matrice istituzionalista e la dinamica *top-down* la si evince proprio dal fatto che il processo di europeizzazione scaturisce da decisioni prese dall'alto, a livello di istituzioni comunitarie, per poi calare verso gli Stati membri.

Un punto di vista di questo tipo ha contraddistinto, ad esempio, il lavoro di Borzel e Risse (2003), secondo cui si produce cambiamento (in ognuna delle tre arene precedentemente descritte) solo nel momento in cui si realizzano due condizioni: deve sussistere, innanzitutto, un certo grado di incompatibilità (*misfit*) tra il processo, le *policies* e le istituzioni europee e quelle nazionali. Laddove sia presente un *misfit*, si sviluppa una pressione adattiva (*adaptive pressure*) che, in presenza di alcuni fattori facilitanti, crea le condizioni necessarie per il cambiamento domestico. I fattori facilitanti identificati da Borzel e Risse (2003, 57-81) sono, nel caso delle istituzioni e delle politiche, il numero di *veto points* e la possibilità delle istituzioni formali di facilitare il cambiamento, mentre nel caso delle norme, identità e concettualizzazioni, i fattori facilitanti sono la capacità di certi attori di convincere gli altri della necessità del cambiamento e una cultura politica basata sul consenso.

L'approccio *bottom-up*, invece, presenta un disegno di ricerca completamente diverso. Esso prende le mosse dalle critiche all'approccio *top-down*, in particolare al suo assunto centrale, quello della separazione tra decisione e attuazione.

Originariamente questo termine si riferiva ad una particolare modalità di ricostruzione del processo di *policy* che identificava un particolare approccio allo studio dell'implementazione delle politiche pubbliche, in cui, invece di partire dal programma da mettere in opera, il punto di partenza dell'analisi è collocato nella valutazione dello stato della problematica, per risalire poi "verso l'alto", ai margini di intervento concretamente possibili.

In linea con questa visione, i processi d'implementazione si studiano a partire dal basso, dai comportamenti degli attuatori (non solo burocrati) e dalle percezioni dei destinatari delle politiche, e si risale all'indietro fino alle decisioni della formulazione.

Coerentemente con questa prospettiva, in letteratura si è diffuso il concetto di *backward mapping*¹⁴, proprio per dare risalto a questo processo d'implementazione delle politiche che viene tracciato a ritroso. Partendo dal loro impatto, si risale ai fattori empiricamente controllabili dai *policy makers* coinvolti nei diversi stadi del processo stesso. Implicito in ciò è il riconoscimento del relativo margine di influenza che le politiche, in quanto tali, esercitano sulle decisioni degli individui e delle organizzazioni (Capano e Giuliani 1996, 43).

In seguito, l'idea di un approccio "dal basso", si è estesa anche alle ricerche sulle politiche dell'UE. Invece di partire dalle politiche europee come variabile indipendente e tracciare le conseguenze che queste hanno sugli attori domestici, sulle

¹⁴ Cfr R.F. Elmore (1982), *Backward mapping: Implementation Research and Policy Decisions*, in W. Williams et al., *Studying Implementation. Methodological and Administrative Issues*, Chatham House Publishers, Chatam.

Elmore mette in discussione l'assunto che i decisori siano in grado di controllare quello che accade nel processo di attuazione. Propone un modello di ricostruzione a ritroso del contenuto delle *policy*, a partire dalle conseguenze. L'autore sottolinea l'aspetto della dispersione del controllo e il fatto che i fattori cruciali, come la capacità di risolvere i problemi dei burocrati di base, gli incentivi per i soggetti interessati dalla *policy* etc. sono sottratti ai controlli dei *policy makers*. Capire una politica pubblica significa quindi partire dalle azioni dei gruppi interessati a una *policy*, sulla base dell'assunto che sono i gruppi più vicini alla fonte di un problema ad influire di più sui risultati. Dagli impatti si risale alle attività amministrative e da queste al processo di generazione della politica per vedere in quale misura le politiche dipendono dalle caratteristiche della struttura amministrativa, dalle risorse mobilitate, dalle risorse con gli altri attori coinvolti, oppure dai vincoli imposti dal programma o dagli obiettivi da questo prescritti.

policies e sulle *politics*, esso delinea un campo di indagine che inizia e finisce a livello degli attori domestici. In questo senso, quindi, esso parte dalla ridefinizione degli interessi e dei valori dei membri della comunità, e dal *consensus-building* che li vede coinvolti, per operare il cambiamento e risale verso il livello UE.

In linea con una prospettiva di istituzionalismo sociologico, si enfatizza in questo caso una “logica di appropriatezza” (March e Olsen 1998, citato in Borzel e Risse 2000) e un processo di “persuasione”. Anche in questa prospettiva, sono individuati dei fattori facilitanti che mediano il grado in cui il *misfit* risulta nell’interiorizzazione delle nuove norme e nello sviluppo di nuove identità. Questi sono:

- ◆ gli “agenti di cambio” (*norms entrepreneurs*) che mobilitano il contesto statale e sub-statale e influenzano gli altri membri della comunità nel ridefinire i propri interessi e le proprie identità;
- ◆ un tipo di cultura politica e determinate istituzioni informali che mirino al *consensus-building* e al *cost-sharing*.

Il cambiamento interno si produrrà proprio grazie al processo di socializzazione e di apprendimento collettivo che questi fattori contribuiscono a porre in essere.

È evidente la forte carica antitetica che i due approcci (*top-down* e *bottom-up*) vengono a delineare, motivata proprio dal fatto che essi si basano su fattori cognitivi e logiche di comportamento che rimandano a matrici differenti. Tuttavia, in letteratura, sono presenti dei contributi che hanno tentato di cucire e mediare tra questi opposti¹⁵.

Un contributo che sembra rispondere al tentativo di collegare europeizzazione e cambiamento domestico, è quello di Radaelli (2003). Egli, prendendo come dato il concetto di *misfit* e di *adaptive pressure*, individua una relazione tra la pressione finalizzata all’adattamento e il cambiamento nelle strutture interne. Tale relazione può essere vista come una sorta di curva, lungo la quale possono verificarsi quattro dinamiche.

La prima è l’*inerzia*, che consiste nella mancanza di cambiamento. Generalmente questa avviene quando il *misfit* è troppo elevato per produrre

¹⁵ Cfr. Knill e Lehmkuhl (2002).

cambiamento. Essa si concretizza, ad esempio, in ritardi nella conversione delle direttive, in implementazioni che modificano completamente gli obiettivi della politica o, più in generale, in una decisa resistenza al cambiamento prefigurato dalle politiche dell'Unione Europea.

La seconda è l'*assorbimento*, da intendersi nel senso di adattamento, ovvero un accomodamento dei requisiti di una politica pubblica senza una reale e sostanziale modifica delle sue strutture fondamentali o della logica del comportamento politico. Si tratta, in questo caso, di una combinazione tra elementi propri della resistenza ed altri proprio della flessibilità delle strutture e delle politiche interne.

La terza è la *trasformazione*, che può essere paragonata ad un cambiamento sostanziale di una politica pubblica. Radaelli (2000) lo definisce, mutuando un termine utilizzato da Hall (1993), "paradigmatico", ad indicare come il mutamento riguardi in questo caso la logica fondamentale del comportamento degli attori politici.

La quarta è, infine, il *trinceramento* (*retrenchment*), che si verifica quando la pressione europea permette la creazione di coalizioni di attori che fanno diventare la politica nazionale in oggetto meno europea. In quest'ultimo caso siamo di fronte ad una sorta di europeizzazione "al contrario", o di europeizzazione "negativa".

In base a quanto detto fin qui, possiamo quindi affermare che il processo di *europeizzazione*, se analizzato in quest'ultima prospettiva, non è più il fenomeno che spiega la variabile dipendente, nè può essere concepito come la "soluzione" del problema, ma piuttosto esso si configura, utilizzando un'espressione di Giuliani (2003, citato in Radaelli 2006, 60) come l'*explanandum*, il problema cioè che deve essere spiegato.

In quest'ottica dunque il disegno di ricerca sull'europeizzazione, parte dagli attori, dai problemi, dalle risorse, dagli stili e discorsi presenti a livello domestico. In altre parole il campo di indagine dove inizia e finisce l'analisi del processo di europeizzazione, è il sistema domestico di interazione.

Così facendo, la qualificazione di impatto che ne deriva va oltre la "reazione" all'Europa ma invece tenta di considerare le modalità, spesso creative, con cui essa è "utilizzata" (Radaelli 2006, 61).

A partire da queste premesse e considerazioni, resta da chiedersi come sia comunque possibile valutare se l'Europa sia davvero il fattore che condiziona e

orienta la logica di interazione a livello domestico o se invece il cambiamento che si produce a tale livello (se si produce), non sia il risultato di processi preesistenti.

Il modello di ricerca che verrà di seguito presentato e che è stato utilizzato nel contesto di questa tesi, tenta di rispondere proprio a questa domanda, al fine di guardare all'europeizzazione da un punto di vista che non ne pregiudichi la portata e il valore.

Inoltre, si è tentato di guardare a questo processo tenendo in considerazione alcuni elementi fondamentali. Innanzi tutto l'*europeizzazione* è stata considerata non come fosse una nuova forma di teorizzazione con una sua esclusiva terminologia, ma piuttosto si è voluto adottare una visione "orchestrata" del concetto, che cioè metta in una relazione, il più possibile armonica, le diverse teorie e concettualizzazioni esistenti, provenienti dal panorama teorico delle Politiche Comparete e della *Policy Analysis* (Featherstone e Radaelli 2003, 340).

In secondo luogo, assumendo che tale processo non si configura come una condizione finita in sé, ma come un processo in evoluzione, la questione non sarà tanto quella di stabilire se uno Stato (o una realtà locale, nel nostro caso) è divenuta europeizzata o meno ma, guardando al fenomeno come ad un *explenandum* che deve essere spiegato, ci proponiamo di capire invece cosa è accaduto all'interno del processo stesso (Radaelli 2006, 62).

2.4. L'europeizzazione delle Regioni europee

Come anticipato, l'analisi delle politiche europee di sviluppo rurale, contestualmente al processo di europeizzazione in atto, è stato studiato prendendo a riferimento due realtà regionali europee, quali la Regione del Veneto e il *South West* dell'Inghilterra.

A riguardo, prima di presentare le tappe operative attraverso cui è stata svolta l'indagine empirica, si ritiene opportuno richiamare brevemente un fondamentale filone di studi che offre un'ulteriore cornice di riferimento a questo lavoro di ricerca.

Negli ultimi decenni, infatti, all'interno del panorama di studi sull'europeizzazione e sul *policy-making* comunitario, una delle tematiche che sta registrando grande interesse è il ruolo che stanno assumendo i livelli inferiori di *governance*, in particolar modo le Regioni, nella realizzazione di questi processi. Agli inizi degli anni Novanta, infatti, il tema della partecipazione regionale ai processi

decisionali europei inizia ad assumere un'importanza crescente e diviene ampio oggetto di studio. Il motivo di questo va ricercato nella maturazione, in questo momento storico, di una serie di eventi destinati a incidere profondamente sull'assetto istituzionale dell'intero apparato comunitario. Tra questi va menzionata la creazione della politica regionale europea e i connessi fondi ad essa destinati, il riconoscimento del ruolo delle Regioni in seno al Trattato di Maastricht e l'istituzione del Comitato delle Regioni nel 1994, nonché l'introduzione del principio di *partnership* (Profeti 2006).

L'Unione europea ha iniziato così ad interagire in modo sempre più significativo con le istituzioni dei suoi Stati membri, venendo a modificare la *balance of power* tra queste e sé stessa attraverso un articolato gioco di acquisizioni di competenze su alcune politiche, e di devoluzione ai livelli inferiori su altre. Alcune delle opere scientifiche sul tema mettono proprio in evidenza come lo sviluppo graduale del processo di europeizzazione stia "condizionando" sempre più l'esercizio delle competenze degli attori regionali (e più in generale *locali*) e come i diversi livelli siano sempre più intrinsecamente legati (Fabbrini 2003; Graziano 2004, 14).

Questi importanti eventi hanno acceso l'interesse di molti studiosi e diverse ricerche sono state dedicate alle dinamiche inerenti l'attivazione degli enti regionali nell'arena politica europea e alle possibilità che si stanno venendo a creare per i livelli di governo sub-nazionali. Una definizione pertinente di questa *mobilizzazione europea* delle regioni descrive, tale fenomeno, come un insieme di forme particolari di coalizioni che si formano tra gli attori regionali (politici e non) e che sono finalizzate al raggiungimento di obiettivi comuni all'interno o all'esterno delle frontiere degli Stati membri d'appartenenza (Morata 2002).

Utilizzando una classificazione proposta da Piattoni (2003, 109), la letteratura sul tema può essere organizzata in tre fondamentali gruppi che sottendono altrettante ipotesi di ricerca.

La prima si sviluppa intorno allo slogan *L'Europa delle regioni*, filone di ricerca che è stato soprattutto in voga durante gli anni Sessanta, contemporaneamente alla rinnovata attenzione, "romantica", che si è rivolta in questo periodo verso lingue, tradizioni e patrimoni culturali regionali che sembravano essersi estinte. Questo filone della letteratura vede, nel rafforzamento di Bruxelles, un'inevitabile erosione dei poteri delle capitali nazionali e una crescita di importanza delle regioni per le quali

si aprono inediti spazi decisionali (Cfr. Della Sala 1997 e Bukowski 2002 citati in Piattoni 2003, 109). È una prospettiva che guarda alle regioni come fossero le autentiche e originarie società europee che gli Stati nazionali hanno tentato, invano, di omogeneizzare e cancellare. Grazie al processo di riallocazione del potere che il processo di integrazione ha comportato e la conseguente disarticolazione della geografia economica e politica europea, le regioni (in particolare quelle definite “storiche”, perché depositarie di forti identità culturali ed etniche), possono ritrovare spazi decisionali dove inserirsi e giocare un ruolo significativo.

Tale ipotesi ha progressivamente perso forza dal momento in cui si è messo in evidenza che la presenza di forti identità regionali non comporta, di per sé, una buona capacità delle stesse di inserirsi nel gioco di opportunità che l’UE, con la sua articolazione, è venuta a creare (J. Anderson 1991; citato in Piattoni 2003).

La seconda ipotesi di ricerca si pone in esatta antitesi con la prima e la si può definire “scettica”. Nodo concettuale di questa parte di studi è l’idea che i governi centrali svolgano un ruolo di guardiano (*gatekeeper*) anche nella politica di sviluppo regionale (Bache 1998; citato in Piattoni 2003). Secondo questa ipotesi le regioni non sono ritenute capaci di riempire l’ipotetico vuoto decisionale lasciato ai governi centrali. Anzi, lo stesso processo di europeizzazione è analizzato come fosse voluto e guidato dalle capitali nazionali, e ogni apertura o concessione data alle regioni non è che il frutto di una precisa volontà (e opportunità) in tal senso voluto dai governi degli Stati membri (Pollack 1995; citato in Piattoni 2003, 110). Attraverso i fondi strutturali assegnati alle regioni, ad esempio, gli Stati nazionali possono in realtà riappropriarsi di risorse conferite all’UE sotto forma di contribuzioni al bilancio comunitario.

La terza ipotesi di ricerca è conosciuta sotto diverse denominazioni, tra le quali quella di “*terzo livello*” (Bullman, 1994; 1996 citato in Piattoni 2003), di “*governance multilivello*” (*multilevel governance*) (Hooghe 1996; Marks 1993), o di *Europa con le Regioni* (Hooghe, Marks 1996).

L’approccio della *multilevel governance* è un approccio macro che assume il punto di vista delle istituzioni europee e analizza l’impatto dell’europeizzazione sul sistema di potere che lega i tre livelli di governo presenti nell’Unione europea (regionale, nazionale, comunitario) (Messina 2003, 248).

In base a questo approccio, il processo di europeizzazione favorirebbe la

riarticolazione di alcune funzioni decisionali, tradizionalmente statali, a livello regionale e comunitario. Il *focus* diviene quindi la presenza, nell'UE, di un "terzo livello" di governo (quello regionale) che, interagendo con il livello comunitario senza dover necessariamente passare per gli Stati nazionali, favorisce la creazione di uno spazio europeo multilivello attraverso forme di cooperazione e negoziazione che disegnano processi decisionali di tipo non gerarchico. Alcuni studi in tal senso si sono poi concentrati sul perché alcune regioni sono state e sono tuttora più in grado di altre di sfruttare le possibilità loro offerte dalla "governance multilivello" (Jeffery 2000; Keating 1992; citato in Piattoni 2003; Marks 1993, citato in Messina 2003). A tal proposito Marks (1993, citato in Messina 2003, 249) rileva che spesso le regioni non costituiscono un attore così forte né centrale nell'ambito del *policy-making* europeo. Il loro ruolo spesso varia al variare del settore di *policy* considerato, oltre che dalla loro capacità di *lobbying* sul *policy-making* europeo.

In questa terza ipotesi è legato al problema della diversa *performance* delle regioni europee, si possono inoltre far confluire tutti quegli studi che vedono nei *policy networks* lo strumento analitico fondamentale (Parsons, Darden 1997; Heinelt, Smith 1996, citati in Piattoni 2003). Il concetto di *policy network* rimanda all'idea di un reticolo di attori, pubblici e privati, dotati di risorse quantitativamente e qualitativamente diverse, e operanti all'interno di uno spazio definito dal problema di *policy*. Ciò che diventa rilevante in questa prospettiva è, da un lato, la forma di tale rete, le "architetture" che sottendono questo tessuto relazionale e, dall'altro, il ruolo giocato dai nodi della rete nell'ordinare le interazioni fra soggetti diversi (Capano e Giuliani 1996). In una prospettiva di questo tipo capiamo dunque che, se i *policy networks* diventano sempre più indipendenti, gli attori subnazionali a loro volta acquistano sempre maggior autonomia dal livello centrale e possono inserirsi nel gioco del *policy making* europeo in modo nuovo ma anche variabile.

Da un certo punto di vista la terza ipotesi consente di andare oltre le variabili sistemiche presenti a livello regionale (quali gli aspetti culturali e istituzionali) che sono invece preponderanti nei precedenti filoni di ricerca. A parità di identità regionale e di poteri istituzionali, infatti, sono le capacità relazionali e di *leadership* degli attori coinvolti nel *policy-making* e la presenza di attori che occupano i nodi cruciali dei *policy networks* che concorrono a fare la differenza. Se il contesto sistemico (economico, culturale, istituzionale) può essere visto come il quadro entro cui

operano gli attori in un dato momento, ciò che differisce sono le motivazioni che sottendono le scelte che essi operano e il grado di cambiamento (strategico e trasformativo) insito in esse (Piattoni 2003, 113).

Ciò nonostante, va sottolineato come regioni e città giochino un ruolo variabile anche a seconda delle risorse economiche localmente disponibili e della forza di coesione presente tra i diversi attori locali coinvolti. Questo delinea dei rapporti di forza, tra i diversi livelli di governo del sistema di *governance* europea, che presenta un carattere più competitivo che cooperativo, che tende ad accentuare cioè le fratture preesistenti sul territorio europeo piuttosto che garantirne la coesione (Messina 2003, 249).

Da queste premesse si può quindi concludere, come sottolineato da Caciagli (2003), che il terzo livello può essere considerato un progetto politico-istituzionale che ha e sta incontrando ostacoli ma, contemporaneamente, offre uno schema interpretativo utile a comprendere e rappresentare il mutamento dei rapporti tra i diversi livelli di potere esistenti nell'UE.

Come spiegato da Messina (2003), a questo tipo di approccio se ne può affiancare un altro, conosciuto in letteratura sotto il nome di *network governance*.

«Esso nasce come modello idealtipico, a partire da un punto di vista esterno alle istituzioni europee, che utilizza lo studio di casi “micro” che vengono poi empiricamente estesi. Esso considera la politica (*politics*) come variabile dipendente dei processi di *policy*» (Messina 2003, 248).

È questo un filone di ricerca che si è maggiormente concentrato sull'aspetto processuale del *policy-making* europeo¹⁶, guardando all'UE come ad un sistema di negoziazione a geometria variabile in base al quale, a seconda delle *issues* in gioco, vengono coinvolti attori diversi. Come spiegato da Messina (2003), l'attività politica si sostanzia fondamentalmente nell'attività di *problem solving*, mentre i processi di *policy-making* si analizzano come casi-studio, in quanto rimandano a sottoinsiemi sociali altamente organizzati e dotati di razionalità specifiche. Ciò che sostanzialmente differenzia i due approcci quindi, è proprio il modo di guardare all'europeizzazione:

¹⁶ Cfr. J. Peterson, E. Bomberg, *Decision Making in the European Union*, Macmillan, London 1999; B. Kohler-Koch, R. Eising (eds.), *The Transformation of Governance in the European Union*, Routledge, London 1998 ; citati in Messina 2003.

nel primo caso l'europeizzazione è intesa come causa, nel secondo come effetto del processo di attivazione delle *politics*.

Utilizzando il punto di vista della *network governance*, gli attori politici rivestono un ruolo determinante nel processo di europeizzazione dei *policy-making* locali (Bukowsky, Piattoni, Smyrl, 2004 citati in Messina 2003, 250) nel momento in cui riescono a costituirsi come soggetti politici attivi all'interno delle reti di *governance* delle politiche europee.

2.5. Il disegno di ricerca

Coerentemente con quanto è stato detto sin qui, si è scelto di inserire la nostra analisi empirica all'interno dell'approccio allo studio dell'*europeizzazione* che rimanda alle idee proposte da Radaelli e Pasquier (2007).

Secondo la prospettiva proposta dagli autori, il tema del processo di "europeizzazione" può essere affrontato attraverso due diversi modi di procedere.

Una prima via consiste nel pensare l'europeizzazione come ad un processo di progressivo adattamento all'UE; un approccio, questo, che si ricollega chiaramente al tema dell'implementazione delle politiche.

Il secondo modo di procedere, invece, guarda all'europeizzazione come ad un insieme di processi che, nel tempo, causano un'alterazione della struttura d'opportunità a livello domestico. In questo secondo caso, la questione che si pone come rilevante non è più, o non soltanto, quella inerente al tema dell'adattamento all'Europa, ma piuttosto, quella concernente il tema del cambiamento, strategico e cognitivo, che viene posto in essere all'interno del sistema politico domestico.

Se è vero, infatti, che gli attori domestici devono rispondere all'Europa, è altresì importante notare come questa sia solo una faccia della medaglia. L'altro lato della questione, come sostenuto dagli autori, concerne le circostanze all'interno delle quali gli attori domestici *incontrano* l'Europa.

Tali incontri con l'Europa possono avere una duplice natura: essi possono essere percepiti, da tali attori, nei termini di una pressione adattiva a cui essi debbono rispondere (nel qual caso si ritorna al primo modo di pensare il processo di europeizzazione), o, piuttosto, come una risorsa, come un'opportunità di apprendimento, come un'occasione per ri-orientare e ri-definire il loro discorso e la loro azione politica (Radaelli e Pasquier 2007, 37-38).

Da questa premessa segue che, di fronte alla volontà di tracciare, a partire dall'evidenza empirica, le inferenze causali di questo processo, il ricercatore si trova di fronte a una questione assai spinosa, e cioè quella di capire come evitare di formulare un giudizio *aprioristico* sul ruolo svolto dall'Unione Europea.

In altre parole, il problema che si pone a tale livello, è quello di riuscire ad avanzare delle ipotesi e a formulare delle valutazioni circa l'impatto dell'UE sul livello domestico, sapendo che, a tale stadio d'analisi, concorrono contemporaneamente diverse ipotesi rivali che possono spiegare il cambiamento (si pensi, ad esempio, al fenomeno della *globalizzazione* o ai fenomeni di *domestic politics*).

Di fronte a tale difficoltà, gli autori fanno entrare in scena quello che essi chiamano “disegno di ricerca” (*research design*), il quale può fungere da antidoto contro il rischio di erronee interpretazioni del processo di europeizzazione e di alcune delle sue manifestazioni.

Prima di affrontare tale aspetto, è opportuno ritornare brevemente sul concetto stesso di *europeizzazione*.

Come già spiegato precedentemente, questo lavoro utilizza la definizione proposta da Radaelli (2003, 30), definizione che focalizza l'attenzione più sul processo in se stesso che su gli *outcomes* dell'europeizzazione.

Nell'interpretazione di tale definizione, come messo in luce da Radaelli e Pasquier, è possibile incorrere in due equivoci.

Il primo equivoco si riferisce alla tendenza di ridurre l'europeizzazione all'analisi di *come* le decisioni, emanate dall'UE, incidono sul sistema politico domestico.

Un secondo possibile equivoco, è quello di guardare a tale processo come ad un fenomeno eccessivamente “esteso”, ritenendo cioè che tutto ciò che viene emanato da Bruxelles, quando analizzato dal punto di vista delle politiche domestiche, sia una manifestazione del processo di europeizzazione.

I processi politici dell'UE, come menzionato nella definizione sopra riportata, non dovrebbero invece essere messi *necessariamente* in relazione con la formulazione o l'adozione di politiche, o con la promulgazione del diritto. Se è vero, infatti, che spesso, tali processi politici, conducono alla formulazione di politiche o di legislazioni, è altresì vero che, in molte circostanze, essi risultano altamente

conflittuali e si concludono senza che nessuna *policy* venga formulata o adottata a livello UE.

Questa seconda ipotesi, tuttavia, non pregiudica il fatto che essi possano comunque produrre effetti sulle *politics* degli Stati membri. Infatti, anche se per finalizzare un pacchetto di *policy* sono spesso necessarie, a livello di UE, negoziazioni ripetute che possono concludersi con un “nulla di fatto” in termini di presa delle decisioni, tuttavia l’interazione prodotta a Bruxelles può contribuire, nel tempo, ad un mutamento dei paradigmi a livello domestico (Radaelli 2003).

Questo traccia quindi un concetto di processo politico dell’Unione Europea inteso come uno spazio politico caratterizzato da una distinta dimensione europea dove ha luogo l’interazione sociale tra *elites* (e in alcuni casi tra l’opinione pubblica).

Quest’ultima affermazione, tuttavia, non significa che ogni spazio politico, dove avvengono delle interazioni sociali, produce effetti che possiamo definire di “europeizzazione” (secondo possibile equivoco). Infatti, come sopra richiamato, il classico problema in tale ambito di ricerca, è quello di escogitare dei disegni di ricerca che evitino di giudicare prematuramente il ruolo svolto dall’Unione europea (Radaelli e Pasquier 2007, 40).

Radaelli e Pasquier spiegano che, al fine di produrre effetti di europeizzazione, le interazioni che hanno luogo a livello di UE devono divenire un punto di riferimento nell’azione politica domestica o mediante effetti di socializzazione, o attraverso la produzione di politiche che, progressivamente, mutino la logica che governa l’interazione politica a livello domestico.

La definizione proposta guarda quindi al processo di europeizzazione come ad un processo interattivo e di istituzionalizzazione, rifuggendo invece l’immagine di processo meccanico di reazione uni-direzionale all’Europa.

È ragionevole supporre quindi che un sistema politico sottoposto a costante pressione da parte dell’Europa, tenterà di organizzare il suo livello politico di attività al fine di ridurre tale pressione.

Come suggerito dagli autori (Radaelli, Pasquier 2007, 44) si rende a questo punto essenziale il collegamento tra il fenomeno analizzato e il concetto di “tempo”. Per “disegnare” l’interazione che si produce tra i livelli domestici e quello UE, è opportuno cioè che i disegni di ricerca utilizzino il dato temporale al fine di controllare i sofisticati processi di causazione che hanno luogo. In alcuni casi può

rendersi altresì opportuno evidenziare i lenti e grandi “mutamenti” che si producono e che spesso risultano difficili da rilevare all’interno dell’intensa interazione tra Bruxelles e gli Stati Membri¹⁷.

Da queste premesse, come fanno notare gli autori (Radaelli, Pasquier 2007, 37), le nozioni di “adattamento” all’Europa e di “incontro” con l’Europa concorrono a definire il terreno entro cui s’inserisce la ricerca sul processo stesso.

Riassumendo, se la prima nozione concerne l’impatto dell’europeizzazione in risposta alle pressioni provenienti da Bruxelles, la seconda guarda invece a quei processi che possiamo definire “orizzontali”. Tale nozione di “impatto” non denota tanto un adattamento a pressioni di tipo verticale, ma rimanda invece all’impatto che hanno le pressioni di socializzazione in termini di convergenza sul piano delle idee, sul piano dell’apprendimento istituzionale e sul piano della ridefinizione dei paradigmi politici, tenendo comunque in considerazione anche il peso che continuano ad avere elementi quali gli interessi in gioco e le strategie perseguite dagli attori coinvolti.

Ciò che merita quindi particolare attenzione è la valutazione del ruolo giocato dalle pressioni di tipo orizzontale. Questo significa guardare non tanto a come le idee, la socializzazione, le definizioni dei paradigmi si sono originate a Bruxelles e come poi sono “calate” all’interno degli Stati membri, ma invece, considerare come il sistema politico domestico ha “incontrato” queste variabili (incontro che può essere percepito come opportunità, come *shock*, come fattore esogeno, come un fenomeno che ha creato una turbolenza nel sistema preesistente, come “retorica” e altro ancora).

Un’ulteriore considerazione merita di essere fatta in riferimento agli attori domestici stessi. Essi possono essere fruitori e, contemporaneamente, filtri delle norme, delle politiche e delle idee generate a livello europeo. Il modo attraverso cui questi attori utilizzano l’Europa è spesso caratterizzato da una certa “discrezione”, che gli porta ad assumere atteggiamenti differenziati. Gli attori domestici possono, infatti, appropriarsi di norme e paradigmi politici europei per implementare le loro stesse politiche o possono utilizzare l’UE come fonte di risorse a cui attingere, senza percepire, in questo, particolari pressioni provenienti da Bruxelles (Thatcher 2004).

¹⁷ cfr. Radaelli C.M., Pasquier R. (2006), *Encounters with Europe: Concepts, definitions, and research design*, *Politik*, 9 (3), p.8.

L'uropeizzazione quindi, attraverso la sua specifica capacità di trasformare le altre variabili in gioco, nel contesto della prospettiva *bottom-up*, guarda al modo in cui il cambiamento viene elaborato a livello domestico, ritenendo che i modelli di adattamento che ne derivano possono essere assai più complessi e creativi che le reazioni causate dalle pressioni provenienti da Bruxelles.

Come precedentemente anticipato, questo lavoro si prefigge, quindi, di esaminare gli impatti che si producono all'interno di determinate dimensioni sub-nazionali, proprio perché spesso, in queste micro-dimensioni, si realizzano logiche interattive e modelli adattivi assai variegati e complessi che permettono di apprezzare ancor più questi processi.

Dalle premesse fatte risulta quindi assai complesso escogitare un disegno di ricerca atto a stabilire, e quindi tracciare, le inferenze causali del processo di europeizzazione.

A tale riguardo, gli autori mettono in luce due categorie di problemi. Innanzi tutto può non essere chiaro quanto ampio sia il territorio entro cui ricadono questi concetti. Stabilendo preventivamente di considerare solo il concetto sistematizzato di europeizzazione (in base al quale ogni definizione è esplicitamente formulata per parlare al cuore delle questioni di questo campo di ricerca), ci si può chiedere cioè se l'europeizzazione riguardi solo gli effetti prodotti dall'UE o anche le relazioni intergovernative che si verificano in Europa (ma non necessariamente nel contesto istituzionale dell'UE). Ciò risulta di non facile definizione.

Un secondo tipo di problema consiste nello stabilire se l'europeizzazione sia un concetto "bianco o nero", che può essere cioè misurato con indicatori il più oggettivi possibili. Secondo gli autori la risposta è affermativa, ma la realizzazione di tale misurazione è altresì molto complessa. A riguardo va notato che, ai fini dell'analisi empirica, potrebbe facilitare la ricerca l'utilizzo di un *framework* di riferimento temporale abbastanza lungo. Spesso, infatti, cambiamenti apparentemente collegati all'implementazione delle politiche dell'UE, sono invece il risultato di processi politici preesistenti, preparati e condotti da parte di coalizioni nazionali.

Tenendo in considerazione questi diversi aspetti, è ora possibile introdurre il concetto di “*research design*”¹⁸.

Proprio al fine di evitare di assumere che gli attori domestici siano europeizzati solo perché essi adottano comportamenti che ricalcano ciò che Bruxelles vuole, potrebbe risultare utile ricorrere ad un disegno di ricerca sensibile al tempo (dando modo così, a chi compie l’analisi empirica, di verificare se si produce una variazione prima o dopo che il “fattore Bruxelles” entra in scena) e sensibile al sistema di interazioni che si sviluppa a livello domestico.

Il *research design* presentato da Radaelli e Pasquier (2007), e che è stato utilizzato nella ricerca oggetto di questa tesi, prevede due stadi di analisi.

Il primo stadio parte da un’analisi *top-down*. Come spiegato precedentemente, a partire dalle politiche formulate a livello di Unione Europea, vengono poi tracciate le diverse risposte che si sono prodotte nei contesti domestici.

Nel secondo stadio viene invece utilizzato un *research design* di tipo *bottom-up*. Partendo da un tempo 0 e terminando ad un tempo n di riferimento, vengono condotte osservazioni empiriche al livello in cui agiscono gli attori domestici (in tale *step* la variabile UE è trattata come variabile esogena). L’idea che sta alla base di questo secondo stadio d’analisi è quella di compiere una valutazione in merito al tipo di attori, problemi, risorse, stili di politica e discorsi che si articolano all’interno del sistema domestico di interazione.

Osservando la sequenza temporale degli eventi che hanno luogo a tale livello, risulta così possibile verificare se, quando e come le variabili esogene (l’arena dell’UE e quella globale possono essere considerate come due differenti *set* di variabili esogene), producono un cambiamento in ognuna delle principali componenti del sistema di interazione.

In tale disegno di ricerca non vi è dunque un’idea *a priori* circa l’impatto della variabile UE o di quella globale ma, analizzando il sistema d’interazioni a livello domestico, si vuole piuttosto osservare se e quando gli attori *incontrano* l’Europa. Vengono quindi identificati prima di tutto i cambiamenti rilevanti per il sistema di interazione domestico. Se e quando questi cambiamenti hanno comportato variazioni a livello UE, si risale (*up*) verso tale livello, chiedendosi in che senso le variabili UE

¹⁸ Sul tema si rimanda a: Henry Brady and David Collier (eds), *Rethinking Social Inquiry. Diverse Tools, Shared Standards*. Rowman and Littlefield, 2004.

abbiano esercitato un'influenza causale sul sistema domestico degli attori (per esempio come risorsa, vincolo, ridefinizione del discorso).

Al fine di raccogliere evidenza di ciò, è necessario guardare a determinate variabili:

- se le politiche dell'UE sono valutate come rilevanti e di particolare "spessore";
- che tipo di ruolo esse giocano all'interno di tale sistema (opportunità o vincolo?);
- se e come esse sono fonte di apprendimento per gli attori domestici e, più in generale, è importante analizzare ogni alterazione che si verifica, a tale livello, nella struttura di opportunità.

Una volta appurati questi mutamenti, risulta rilevante stabilire se vi sono, o meno, attori che hanno la disponibilità e la capacità di sfruttare tali cambiamenti e se vi sono agenti e imprenditori politici in grado di facilitarne lo sfruttamento.

Un disegno di ricerca articolato in tal modo consente, da un lato, di evitare l'errore di formulare un giudizio aprioristico dell'impatto che hanno le variabili provenienti dal livello UE, e dall'altro, permette di stabilire se l'incontro con l'Europa è uno dei momenti cruciali del processo politico oggetto d'analisi o denota, piuttosto, una tappa di rilevanza secondaria.

Per dovere di chiarezza, gli autori precisano che optare per un *research design* di questo tipo, debba essere inteso come una delle possibili scelte tra i disegni di ricerca utilizzabili. In questa scelta quindi non si cela nessuna assunzione in merito alla natura dell'europeizzazione. Il riferimento al termine "*modello bottom-up*", ben conosciuto nella letteratura sull'implementazione delle politiche (Ham e Hill 1995; Regonini 2001), viene qui mutuato senza però voler per questo fare riferimento ai discorsi sull'implementazione *tout court*. Quanto detto fin qui, non deve comunque far concludere che vi sia un fondamentale contrasto tra questo e altri modelli di ricerca (come, ad esempio, quello *baseline*). Essi, piuttosto, contribuiscono a fornire lenti d'analisi differenti che, se combinati opportunamente, possono in certi casi risultare utili al fine di tracciare un quadro d'analisi più articolato e particolareggiato (Quaglia e Radaelli 2007 costituisce un esempio in tal senso).

2.6. Metodologia e variabili

Le linee teoriche tracciate nei precedenti paragrafi costituiscono l'impalcatura concettuale che sorregge l'analisi empirica che è stata condotta.

Nel costruire l'impianto di quest'indagine è stata definita, innanzi tutto, la variabile dipendente, quella variabile quindi che dipende dal combinarsi di altre variabili, definite indipendenti.

In questo contesto di ricerca, la variazione accorsa nelle Politiche di sviluppo rurale è stata testata come variabile dipendente. Si è però ritenuto che questa politica pubblica¹⁹ non possa essere considerata come un "unicum", ma piuttosto come un vettore che si compone di quattro elementi:

- 1) Attori
- 2) Strumenti
- 3) Procedure
- 4) Paradigmi

Al fine di misurare i cambiamenti, si è fatto riferimento ad uno studio eseguito da Peter Hall (1993), in cui l'autore si concentra sul tema del diverso grado di apprendimento sociale ed esplora il cambiamento dei paradigmi politici.

¹⁹ Per chiarezza, sulla definizione di politica pubblica riportiamo di seguito alcune delle definizioni presenti in letteratura:

«una politica pubblica è una norma formulata da qualche autorità governativa che esprime un'intenzione di influenzare il comportamento dei cittadini individualmente o collettivamente, attraverso l'uso di sanzioni positive o negative» (Lowi J.T., (1999), *La scienza delle politiche*, il Mulino, Bologna).

«L'analisi delle politiche pubbliche si occupa di ciò che fanno o non fanno i governi, perché lo fanno e con quali conseguenze» (Thomas Dye, *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall 1972, p.2).

«Una politica pubblica è l'insieme delle azioni... in qualche modo correlate alla soluzione di un problema collettivo che sia generalmente considerato di interesse pubblico» (Bruno Dente, *Le politiche pubbliche in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1990, p. 15.)

«Le politiche pubbliche sono un modo per collegare tra loro eventi eterogenei, che avvengono in differenti contesti istituzionali, che spesso si dipanano per lunghi periodi di tempo, con molteplici protagonisti, ma che, nonostante questi sfasamenti, possono essere ricondotti ad un tratto comune: i tentativi messi in atto per fronteggiare l'insorgere di un problema collettivo, mobilitando risorse pubbliche per avviarne la soluzione, oppure, all'opposto, adoperandosi per negarne la rilevanza e accantonare ogni provvedimento. (...) L'unità analitica fondamentale è costituita da uno specifico problema di pubblica rilevanza...ossia una qualche sfasatura tra ciò che un gruppo di cittadini desidera, e ciò che invece percepisce come un dato di fatto: le strade sporche, le morti del sabato sera, l'immigrazione clandestina, ecc.» (Gloria Regonini, *Capire le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 2001, p. 22-23-24).

Egli suggerisce che i *policymakers*, nello svolgimento delle loro funzioni, si trovano ad operare all'interno di un contesto d'idee e standard che contribuiscono a specificare non solo gli obiettivi della politica e il tipo di strumenti che possono essere utilizzati per perseguirli, ma anche la natura stessa dei problemi che tali obiettivi sottendono.

Tale contesto d'idee è intimamente collegato con la terminologia attraverso cui gli stessi *policymakers* comunicano ciò che fanno. Hall definisce questo *framework* di riferimento *policy paradigm* e utilizza l'analogia di Thomas Kuhn sui paradigmi scientifici per spiegare il processo di apprendimento (*learning process*) nelle politiche pubbliche.

Hall distingue, all'interno del processo di *policy-making*, primo, secondo e terzo livello di cambiamento.

Il primo stadio (livello) di cambiamento riguarda gli strumenti base dell'azione politica che, nel breve periodo, vengono modificati o riaggiornati in risposta ai nuovi sviluppi o esigenze presenti sul tavolo politico. Si tratta per lo più di strumenti di tipo fiscale o monetario, che vengono tarati al fine di raggiungere specifici *targets* di tipo macro-economico, ma gli obiettivi complessivi e gli strumenti fondamentali della politica rimangono gli stessi.

Il secondo livello di cambiamento compie un passo successivo. In questo caso, mentre gli obiettivi politici di tipo macro economico rimangono fondamentalmente inalterati, le tecniche fondamentali con cui raggiungerli vengono modificati in risposta ad un eventuale insoddisfazione della *performance* registrata nel periodo precedente.

In generale, quindi, possiamo dire che il primo e secondo livello di cambiamento sono, fondamentalmente, il risultato del normale sviluppo della politica, solitamente conseguente a dei fallimenti politici o all'emergere di nuovi problemi da affrontare. Questo genere di mutamenti si possono tradurre in nuove *policies*, nuovi obiettivi e ideologie, nuovi attori e strumenti che entrano in scena, ma non contribuiscono, nel loro insieme, a modificare il paradigma politico di base. Essi sono per lo più richiamati dagli esperti e dai funzionari pubblici, i quali devono operare e implementare le politiche. È possibile quindi affermare che il primo e il secondo *order change* siano il risultato dell'autonoma azione che il ciclo politico pone in essere (Hall 1993, 281-283).

Il terzo ordine di cambiamento produce, invece, una significativa alterazione dei principi di base e può essere considerato come un mutamento vero e proprio del paradigma politico di riferimento. I mutamenti generati a questo livello sono intimamente collegati con la variazione delle circostanze e con il presentarsi di anomalie, nel sistema politico, rispetto al passato. Questo terzo livello di cambiamento quindi, si genera quando, trovandosi di fronte a tali mutate circostanze e anomalie, queste risultano impossibili da gestire e spiegare utilizzando il vecchio paradigma. Se utilizzato, infatti, questo causerebbe il fallimento di ogni intervento politico o quanto meno lo renderebbe vano (Hall 1993, 284-285).

In accordo con Hall, il terzo livello di cambiamento è innescato da coloro i quali necessitano di un paradigma politico alternativo per poter affrontare, in modo adeguato, le nuove questioni presenti nell'agenda politica e per poter rispondere in modo efficiente ed efficace alle disfunzioni provocate dal vecchio paradigma precedentemente utilizzato.

Così facendo, questioni e problemi prima trattati quasi esclusivamente dal sistema amministrativo e da soggetti appartenenti all'apparato burocratico, diventano ora oggetto di dibattito e di interesse pubblico.

Possono contribuire al mutamento del paradigma fenomeni di transizione politica. Si pensi, ad esempio, al cambio di un governo e del relativo apparato amministrativo. Spesso quindi, questo terzo stadio di cambiamento è guidato dall'autorità politica piuttosto che dall'*expertise*.

I modelli teorici sopra descritti sono stati presi a riferimento al fine di compiere una valutazione dei cambiamenti politici avvenuti nel campo di ricerca oggetto di questa tesi e sono stati inoltre utilizzati per stabilire quanto il mutamento d'idee e principi di riferimento, all'interno dei due casi studio, abbia influito nel loro sviluppo politico.

Questa ricerca ha inoltre preso in considerazione un quarto livello di cambiamento, e precisamente quello che riguarda le procedure di *policy making*. Si ritiene, infatti, che l'osservazione dei mutamenti accorsi in tale livello possa contribuire a fornire alla ricerca una visione più articolata e puntuale.

2.7. Le variabili: una specificazione

A causa del complesso ambito di ricerca in cui ci muoviamo, si ritiene opportuno, in questa sede, proporre brevemente alcune definizioni in merito alla terminologia utilizzata, allo scopo di delineare con più chiarezza il campo d'indagine entro cui si è svolta la ricerca.

Nel contesto di questo lavoro, con il termine *attori* intendiamo riferirci a tutti quei soggetti, individuali o collettivi, caratterizzati da un sistema di preferenze coerente che, con le loro interpretazioni, i loro ruoli, le loro azioni e interazioni, orientano il discorso e l'azione politica (Capano e Giuliani 1996, 35).

Elemento distintivo dell'attuale realtà fenomenologica che caratterizza il *policy making* europeo e nazionale, è la presenza di un variegato e complesso insieme d'attori che, nel suo insieme, sfugge spesso alla possibilità di prevedere e strutturare schemi concettuali rigidi e determinati che individuino chiaramente i protagonisti cruciali dei diversi settori di *policy*.

Con la dizione di *strumenti (regolativi)*, intendiamo invece riferirci a “tutti” i mezzi a disposizione degli attori per perseguire gli obiettivi da questi ritenuti desiderabili (Capano e Giuliani 1996, 390-392). Accanto ai mezzi tipici della regolazione amministrativa, che si sostanziano in strumenti atti alla produzione di regole (leggi, regolamenti etc.), si terranno in considerazione altri tipi di strumenti, tra i quali la gestione diretta di certe attività, come ad esempio la diffusione d'informazioni inerenti la *policy* in questione e la promozione della R&S in questo settore.

Nel parlare infine di *procedure*, si fa riferimento al processo di *polity* che costituisce la dimensione dinamica delle politiche pubbliche. In generale, per processo di *policy* s'intende:

«lo svilupparsi, nella dimensione spaziale e temporale, di un insieme di azioni e intenzioni che implicano il manifestarsi di decisioni e non-decisioni e l'impatto di queste sulla società e sul sistema politico» (Capano e Giuliani 1996, 343).

Il *focus* oggetto di studio è quindi la dimensione dinamica e processuale della politica esaminata, che è al tempo stesso il problema teorico più complesso da affrontare. Infatti, questo significa che verranno osservati non solo i percorsi

interistituzionali dei processi decisionali che hanno influito sull'evoluzione della politica di sviluppo rurale, ma anche e soprattutto assumere la complessità dei processi di produzione e implementazione delle politiche pubbliche. Questa complessità si basa sull'assunzione teorica che le politiche pubbliche e i processi ad esse correlate sono costitutivamente formate dalle interazioni tra attori individuali, istituzioni, eventi, vincoli e opportunità (Capano e Giuliani 1996, 345). Lo studio della *policy* oggetto di questa dissertazione, mira a cogliere i nessi che strutturano tali interazioni nel loro dispiegarsi dinamico e diacronico.

Traendo origine da alcune fondamentali proposte rinvenibili in letteratura (Lasswell 1956; Anderson 1975; Ripley 1985 citati in Capano e Giuliani 1996, 345; Nesti 2005), le dinamiche processuali della *policy* esaminata possono essere suddivise in alcune fasi fondamentali, note come:

- a) formazione dell'*agenda setting*: che comprende l'emergere del problema, la sua definizione e il suo inserimento nell'agenda politica;
- b) *formulazione del programma di policy*: che prevede, dopo aver preso in esame diverse alternative, la presa delle decisioni in merito al tema in oggetto;
- c) *implementazione* del programma statuito;
- d) *valutazione*;
- e) eventuale *estinzione* della politica stessa.

Pur riconoscendo la semplificazione di questo strumento analitico, esso permette tuttavia di ordinare la complessità dei processi di produzione e attuazione delle politiche scomponendo l'oggetto di studio in elementi più semplici, tentando comunque di non perdere la visione d'insieme del processo stesso. Va comunque sottolineato che esso non costituisce una teoria causale, poiché non individua né una generale concatenazione causa-effetto tra una fase e l'altra né è capace di fornire ipotesi forti per spiegare i meccanismi causali che informano il decorso dei processi di politica pubblica (Capano e Giuliani 1996, 347).

Al fine di misurare i cambiamenti intervenuti nella *policy* oggetto di studio, è stato scelto, come anticipato, un *framework* di riferimento temporale all'interno del quale verranno valutate le componenti sopra descritte così da poter apprezzare se si siano verificate variazioni e, in tal caso, che natura esse abbiano. Questo copre un arco di tempo che coincide con gli ultimi due cicli di programmazione dei Fondi Strutturali (dal 1994 al 2006).

Innanzitutto si è proceduto attraverso un tipo d'analisi *top-down*, il cui scopo è stato quello di osservare cosa è avvenuto, in merito alle Politiche per lo Sviluppo Rurale, a livello UE, lungo il *framework* di riferimento temporale.

Tale ricognizione è stata svolta al fine di valutare come Italia e Regno Unito abbiano risposto all'evoluzione di queste politiche. Sono state quindi identificati i passaggi cruciali (*critical junctures*) a livello UE che hanno caratterizzato quest'intervallo di tempo, per poi osservare come Italia e Regno Unito abbiano risposto ad esse.

In un secondo momento è stato utilizzato il *research method* di tipo *bottom-up*, precedentemente illustrato. Ci si è precisamente chiesti se attori, strumenti, procedure di *decision-making* e paradigmi, rispettivamente nella Regione del Veneto e nella Regione del *South-West*, si sono nel tempo modificati e, se sì, come e in relazione a quali eventi si sono verificate tali variazioni.

Questa fase si prefigge quindi lo scopo di stabilire se le opportunità, le pressioni, gli incentivi provenienti dall'Europa e definiti nel primo *step*, abbiano giocato (o giochino), un ruolo causale nel determinare le variabili indipendenti. Una volta identificati i cambiamenti rilevanti per il sistema di interazione domestico e verificato se (e quando) questi cambiamenti abbiano comportato variazioni a livello UE, si risale verso tale livello chiedendosi in che senso le variabili UE abbiano esercitato una influenza causale sul sistema domestico degli attori (per esempio come risorsa, vincolo, ridefinizione del discorso o altro).

Va comunque precisato che un approccio di questo tipo non presume, necessariamente, che la variazione avvenga in tutte e quattro le variabili e in entrambi i casi studio esaminati. Al contrario, risulterà interessante osservare l'eventuale mancanza o presenza di logicità e sequenzialità nel rapporto tra le diverse variabili. Proprio per il fatto che tanto il flusso di *policy* esaminata, quanto il processo di europeizzazione vengono qui concepiti come processi altamente dinamici, si osserverà quando e dove si produrranno delle variazioni, in corrispondenza di quali eventi, le eventuali connessioni e corrispondenze tra le variabili o la presenza di dinamiche indipendenti che hanno giocato un ruolo rilevante in questo contesto d'analisi.

CAPITOLO 3

ANALISI *TOP-DOWN* DELLA POLITICA EUROPEA DI SVILUPPO RURALE

3.1. Gli obiettivi dell'analisi *top-down*

In questo capitolo verrà svolto lo *step* d'analisi definito precedentemente *top-down*, al fine di cogliere le *critical junctures* che hanno caratterizzato la politica di sviluppo rurale a livello europeo, per poi osservare, nel quarto capitolo, come Italia e Inghilterra hanno risposto ad essa durante l'intervallo di tempo analizzato.

Al fine di ripercorrere l'evoluzione delle politiche e problematiche che hanno caratterizzato il tema dello sviluppo rurale in Europa, verranno qui di seguito presentate (e infine riassunte nella *Tabella 3.1*) le tappe dalla loro lenta affermazione negli anni Sessanta e Settanta, fino a soffermarci in modo più particolareggiato sulle problematiche sollevate e sui passaggi chiave che si sono verificati a partire dalla riforma dei fondi strutturali del 1988. In particolare saranno ricostruite le principali tappe degli interventi di sviluppo rurale nei diversi periodi di programmazione finanziaria, fino alla predisposizione del nuovo Programma di sviluppo rurale previsto per il periodo 2007-2013.

Il lavoro mette in evidenza, da un lato, come le problematiche dello sviluppo rurale abbiano acquisito, nell'ottica della coesione e dello sviluppo dell'Unione europea, una rilevanza sempre maggiore e dall'altro, come questa politica rappresenti un settore di *policy* altamente complesso nonché ricco di interessanti implicazioni.

A tal proposito si richiama quanto detto sul tema nel Capitolo 1, da cui è risultato evidente come il concetto di sviluppo rurale continui a mantenere una natura estremamente composita e questo proprio perché diversi sono gli elementi che concorrono a definirlo. Estremamente articolate, quindi, sono anche le politiche che sono state messe in atto in tale settore e le risposte che sono state date dai diversi Stati membri.

3.2. Dalle vecchie politiche per le strutture agricole allo sviluppo rurale

Le politiche di sviluppo rurale hanno tardato ad affermarsi come elemento importante delle politiche strutturali dell'Unione europea. Nonostante le forti differenze strutturali esistenti negli anni Cinquanta fra le agricolture dei paesi della

Comunità europea e la presenza di aree e regioni in forte ritardo di sviluppo, gli interventi di sviluppo rurale si sono affermati pienamente solo a partire dal 1988 con la riforma dei Fondi strutturali.

I primi anni di avvio della Comunità sono stati, infatti, caratterizzati dalla nascita e sviluppo della politica agricola comunitaria (PAC). Con la PAC, così come sancisce il Trattato di Roma all'art. 38 e 39, i padri fondatori della Comunità scelsero esplicitamente di fare dell'agricoltura il settore "di punta" del processo d'integrazione europea: un settore, quindi, in cui sperimentare subito l'avvio di un *mercato unico*, con la piena e rapida armonizzazione delle varie forme di sostegno e protezione nazionali, per dare luogo ad una vera e propria politica *comune*, decisa e gestita su base sovranazionale. L'amministrazione finanziaria della PAC venne organizzata creando un fondo specifico del bilancio, il FEOGA (Fondo Europeo di Orientamento e Garanzia Agricola), composto da due sezioni distinte:

1. la sezione *Orientamento*, destinata a finanziare la politica di trasformazione strutturale delle aziende agricole;
2. la sezione *Garanzia*, per alimentare l'intervento a sostegno dei prezzi e dei mercati dei prodotti agricoli.

In quello che era il progetto iniziale, la politica delle strutture doveva rappresentare l'elemento trainante della PAC, con cui sarebbe stata gestita l'ammodernamento dell'agricoltura europea, *accompagnando* l'aggiustamento del settore in un contesto di forte crescita, trainato dallo sviluppo dell'industria e del terziario. La politica dei prezzi era vista come un intervento di stabilizzazione e sostegno, destinato a proteggere l'agricoltura dagli effetti delle fluttuazioni di mercato di breve periodo, attraverso la fissazione di prezzi minimi garantiti e la protezione commerciale alla frontiera.

È risultato tuttavia ben presto evidente che, nonostante le intenzioni iniziali, ciò che ha maggiormente caratterizzato il sostegno della PAC è stato l'intervento sui mercati, mentre la politica delle strutture agricole, partita con molto ritardo e applicata poco e male, è rimasta l'anello debole, con una spesa che per oltre un trentennio è stata inferiore al 5% del bilancio complessivo del FEOGA (De Filippis, Salvatici, 1991a e 1997).

La necessità di un maggiore impegno per una politica di rinnovamento strutturale dell'agricoltura fu rilevata in modo chiaro solo alla fine degli anni Sessanta,

nella proposta della Commissione “*Memorandum sulla riforma dell’agricoltura nella Comunità europea*”, meglio nota come *Piano Mansholt*, dal nome dell’allora Commissario all’agricoltura (Commissione delle Comunità Europee, 1968).

Tale progetto va inquadrato nel contesto macroeconomico europeo della fine degli anni Sessanta, in cui uno sviluppo industriale accelerato nelle aree metropolitane sembrava poter condurre al più classico dei modelli di ristrutturazione agricola fondato, da un lato, sul ridimensionamento della base produttiva in termini di terra e di lavoro e, dall’altro, sulla maggiore intensità di capitale al fine di sostenere un modello di agricoltura europea fatto di aziende familiari solide ed in grado, nel lungo periodo, di reggere un riorientamento al mercato della politica dei prezzi (De Filippis, Salvatici 1991a; De Benedictis 1990).

In questo periodo, l’orientamento prevalente in materia di politica economica per le regioni meno sviluppate prevedeva l’industrializzazione e la modernizzazione del settore agricolo come momenti essenziali di evoluzione strutturale verso successivi stadi di crescita economica.

In linea con tali orientamenti, la politica prospettata da Mansholt partiva dalla constatazione che la politica di sostegno dei prezzi, stimolando la produzione e produttività dell’agricoltura europea, in concomitanza del grande progresso tecnologico derivante dall’estendersi della meccanizzazione e l’utilizzazione massiccia di mezzi chimici, portava alla creazione di eccedenze produttive difficilmente utilizzabili sul mercato europeo, soprattutto per la saturazione dei consumi alimentari.

Allo stesso tempo si constatava che la politica di sostegno dei prezzi non risolveva i problemi dei redditi degli agricoltori che crescevano molto più lentamente di quelli dei settori extra agricoli. Al fine di aumentare i redditi delle aziende agricole e renderli comparabili con quelli degli altri settori, occorreva ammodernare le aziende, soprattutto attraverso l’aumento delle dimensioni aziendali e la riduzione dell’occupazione. Occorreva quindi favorire l’esodo agricolo ed il memorandum prevedeva l’avvio di una politica regionale di sviluppo che avrebbe dovuto creare nuovi posti di lavoro nelle attività extra agricole delle zone rurali.

Il Piano Mansholt prevedeva quindi un notevole sforzo finanziario dal 1970 al 1980 in modo da arrivare, nel decennio successivo, ad avere delle strutture aziendali moderne, tali da consentire una progressiva riduzione del sostegno dei prezzi agricoli.

Ciò avrebbe consentito di ridurre l'aumento della produzione agricola europea e quindi le eccedenze ed in ultima analisi la crescente richiesta di finanziamenti della PAC che ostacolava l'avvio di altre politiche comunitarie (Fanfani, Brasili, 2003).

La realizzazione concreta del Piano Mansholt fu molto limitata anche se portò all'avvio delle politiche strutturali per l'agricoltura, con direttive a favore sia delle aziende agricole, sia delle così dette "zone svantaggiate"²⁰. Infatti, dopo l'ampia discussione suscitata dal Piano furono emanate, nel 1972, tre direttive socio strutturali che, nonostante la loro visione strettamente settoriale, rappresentano il primo vero intervento di una certa organicità a favore delle strutture agricole con finanziamenti del FEOGA-Orientamento²¹.

Le direttive si limitavano alla sola sfera aziendale, individuando specifiche linee d'azione per il miglioramento dell'efficienza delle strutture agricole, rinviando comunque l'attuazione di una vera politica regionale di sviluppo delle zone rurali. Nel 1983 si chiuse il periodo di applicazione delle direttive sociostrutturali e il bilancio della loro attuazione appariva decisamente fallimentare, sia per le scarse risorse stanziare o comunque per il loro basso livello di applicazione proprio nelle regioni con agricoltura più debole, sia per la tendenza degli aiuti ad essere fruiti da aziende medio-grandi, localizzate nelle regioni più ricche dell'Unione.

Alla luce di questi risultati, divenne evidente la necessità di ripensare l'intero impianto della politica delle strutture agricole, mettendo in discussione l'intervento incentrato su base aziendale proposto dalle direttive. In questo periodo, inoltre, in concomitanza con l'accresciuta importanza di nuove forme di organizzazione industriale basate sulla specializzazione flessibile e la relativa maggiore diffusione

²⁰ L'applicazione del Piano Mansholt ha risentito notevolmente del cambiamento della situazione economica generale intervenuta fra il 1968 ed i primi anni Settanta, con la crisi monetaria internazionale e le forti tensioni e carenze proprio sui mercati agricoli mondiali e, successivamente, con la crisi energetica del 1973 (Cfr. Fanfani, Brasili, 2003).

²¹ Si fa riferimento alla *Direttiva n.159/72* sull'Ammodernamento delle aziende, alla *Direttiva n. 160/72* sull'Incentivazione all'abbandono dell'attività agricola, ed infine alla *Direttiva n.161/72* sull'Informazione socioeconomica e la qualificazione professionale che prevedeva la creazione di centri di formazione e consulenti in grado di consigliare gli agricoltori sulla convenienza o meno a proseguire l'attività agricola.

Successivamente se n'aggiunse un'altra, la *Direttiva n.268 del 1975* sull'*Agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate*. Questa direttiva rappresenta il primo riconoscimento delle differenze territoriali esistenti nell'agricoltura dell'Unione europea, definendo le *zone svantaggiate* con riferimento non solo all'altitudine (aree di collina e di montagna) ma anche a svantaggi nella dotazione di risorse naturali (pendenza e scarsa fertilità dei suoli), e nei processi di spopolamento. Gli indicatori utilizzati nella delimitazione di queste zone sono stati la disponibilità di terra per occupato, la produttività del lavoro agricolo, la partecipazione dell'agricoltura al prodotto lordo di queste zone.

spaziale delle attività economiche, si iniziava a riflettere sull'importanza dei fattori locali come elemento in grado di differenziare i processi di crescita e sul fatto che il modello di sviluppo dell'agricoltura non necessariamente dovesse seguire un percorso uniforme in regioni diverse. Il dibattito teorico sul concetto di sviluppo che nacque in seguito a queste evoluzioni avrebbe influenzato negli anni successivi il disegno complessivo delle politiche comunitarie per le aree meno sviluppate dell'Unione, comprese le zone rurali.

Nella prima metà degli anni Ottanta si avviava una riflessione sulla necessità di riformare profondamente la PAC e sull'opportunità di un'azione congiunta dei Fondi che costituivano gli strumenti dell'intera politica comunitaria per le strutture che, in presenza delle difficoltà di bilancio di quegli anni, consentisse il conseguimento di un effetto moltiplicatore dei loro interventi²². Questi temi suscitarono in quegli anni numerosi dibattiti e prese di posizione concrete²³. Fra i documenti generali di riflessione e discussione diffusi dalla Commissione, va ricordato il Libro verde sulle *Prospettive della Pac* del 1985, ed il conseguente documento *“Un futuro per l'agricoltura europea”*, sempre del 1985, ed il successivo documento sul *“Futuro del mondo rurale”* del 1988, che delinea nuovi scenari di sviluppo e nuovi strumenti di politica agraria.

Questo dibattito portò all'adozione, nel 1985, dei Programmi integrati mediterranei (PIM, Reg. 2088/85), programmi pluriennali e intersettoriali destinati a consentire alle regioni mediterranee di Italia, Francia e Grecia, ossia alle agricolture strutturalmente più deboli in ambito comunitario, di fronteggiare le conseguenze dell'allargamento a Spagna e Portogallo.

Con i PIM si avviano e si definiscono nell'Unione europea i “programmi di sviluppo integrato”. Per la prima volta, cioè, si sperimentava, in forma organica, un modello di azione basato su una programmazione territoriale degli interventi (essi agivano su aree geografiche delimitate) che prevedesse il coinvolgimento di enti locali e organismi sub-regionali e il coordinamento, in fase di programmazione e attuazione, tra le diverse amministrazioni e istituzioni interessate. Tuttavia, l'attuazione dei PIM si rivelò, soprattutto in Italia, non sempre efficace rispetto al

²² Gli strumenti finanziari per la politica delle strutture erano costituiti dal Fondo sociale europeo (Fse), dal Feoga- Orientamento, e dal Fondo europeo di sviluppo regionale (Fers).

²³ Le numerose proposte di modifica e riforma della Pac derivano anche dalle sempre più insistenti richieste, in particolare dagli USA, di riduzione del carattere protezionistico della Pac nei negoziati GATT avviati con l'Uruguay Round nel 1986. La riforma sostanziale della politica dei prezzi agricoli sarà comunque attuata solo nel 1992.

raggiungimento degli obiettivi perseguiti, anche per la sostanziale impreparazione delle strutture organizzative preposte alla loro gestione²⁴. Essi, tuttavia, rappresentarono un punto di svolta verso la definizione di una nuova politica comunitaria per le aree rurali.

La piena attuazione dei PIM e la loro conclusione hanno coinciso con il concreto avvio della riforma dei Fondi strutturali determinata da numerosi fattori che, fondamentalmente, possono essere ricondotti alla necessità di affrontare il problema delle forti disparità regionali che i successivi allargamenti dell'Unione avevano reso più evidenti. Inoltre, i nuovi sviluppi dell'integrazione europea, come la realizzazione del Mercato Unico, rendevano ancora più necessarie le politiche regionali.

3.3. La nascita della politica europea di sviluppo rurale

Nel 1986 l'atto Unico europeo, modificando il Trattato di Roma, introdusse tra le finalità della Comunità, il rafforzamento della sua coesione economica e sociale, attraverso la riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed un'azione specifica in quelle meno favorite o insulari, con particolare riguardo alle zone rurali (art. 158). Questa disposizione del trattato riveste una grande importanza, in quanto ha costituito la base giuridica di riferimento dei successivi sviluppi delle politiche comunitarie per le aree rurali, secondo una nuova logica riconducibile ad un approccio di politica economica orientato al territorio piuttosto che al settore.

È del 1988 la prima importante riforma della più generale politica comunitaria dei Fondi strutturali, che rappresenta un vero salto di qualità per l'avvio di una politica regionale. Infatti, è in questa importante tappa che si acquisiscono alcuni concetti fondamentali già avviati con i PIM. Tra questi ricordiamo:

²⁴ La difficoltà nell'attuazione dei PIM in Italia e nelle regioni meridionali in particolare può essere documentato dall'enorme ritardo con cui sono stati utilizzati i contributi assegnati dalla Comunità. Secondo la relazione della Corte dei conti europea del 1992, alla fine del 1991 la Grecia aveva impegnato oltre l'81% dei contributi ed avviato il loro pagamento per quasi il 70%, mentre in Francia le somme impegnate superavano il 70% ed i pagamenti il 58%. La situazione italiana si presentava invece molto preoccupante con appena il 42% delle somme impegnate, mentre i pagamenti non superavano il 18% dei contributi complessivi. La situazione di forte disagio in Italia era determinata dalle carenze presenti soprattutto nelle regioni meridionali dove i pagamenti superavano di poco il 10% dei contributi, con punte minime del 5% in Campania e del 3% in Sicilia. Le difficoltà nell'applicazione dei PIM in Italia dipendeva, oltre che da carenze nel funzionamento degli Enti locali e regionali in particolar, anche dalla mancanza di esperienza nella attuazione di progetti integrati.

- l'approccio *territoriale* allo sviluppo;
- la logica degli investimenti attuata non per singoli progetti individuali ma mediante *programmi pluriennali*.

Inoltre, vengono introdotte novità sostanziali nella programmazione e gestione dei programmi stessi e, ancor più importante, si raddoppiano i finanziamenti destinati alla politica strutturale dell'Unione europea. La riforma dei fondi strutturali ha cercato quindi di rendere più coerente ed incisiva l'azione dell'Unione europea per la riduzione delle disparità socioeconomiche fra le regioni europee.

Questa riforma ha delineato, per la prima volta, un coordinamento degli interventi dei tre Fondi strutturali (Sociale, Regionale e Feoga-orientamento) per azioni di sviluppo integrato, anche in collaborazione con la Banca Europea degli Investimenti (BEI), ponendo in tal modo le basi per l'attuazione di veri e propri interventi integrati, che hanno riguardato tutte le attività economiche, i servizi e le infrastrutture.

Le linee guida della riforma dei Fondi strutturali, contenute nel Regolamento 2052/88, riguardano tre principi fondamentali:

- a) il coordinamento degli interventi dei tre Fondi;
- b) la concentrazione degli interventi a livello territoriale;
- c) la compartecipazione e la concertazione degli interventi fra la Comunità, gli Stati e le Regioni interessate.

La riforma ha definito un numero limitato di obiettivi e la concentrazione geografica degli interventi. I cinque obiettivi riguardano:

1. le regioni in ritardo di sviluppo (obiettivo 1);
2. le zone colpite da declino industriale (obiettivo 2);
3. la lotta contro la disoccupazione di lunga durata (obiettivo 3);
4. l'inserimento dei giovani (obiettivo 4);
5. l'adeguamento ed ammodernamento delle strutture agrarie (obiettivo 5a);
- 5b. lo sviluppo delle zone rurali (obiettivo 5b).

Gli obiettivi 2 (declino industriale) e 5b (sviluppo rurale) hanno una forte valenza nel perseguimento dei riequilibri territoriali e vanno quindi in direzione di una maggiore coesione all'interno della Comunità. Nel complesso, ai tre obiettivi con interventi territoriali e regionali (1, 2 e 5b) vengono destinato quasi i tre quarti dell'intero bilancio dei fondi strutturali per il 1988-93 (oltre 52 Milioni di ECU).

La riforma dei Fondi ha portato numerose novità anche sul piano delle procedure di finanziamento. Si è superata definitivamente la logica dei finanziamenti dei singoli progetti, per passare ad una programmazione quinquennale per gli obiettivi 1 e 5b. Infatti, si avviano vere e proprie procedure di programmazione con la presentazione di Piani di sviluppo da parte degli Stati Membri, sulla base di proposte a livello regionale e locale. Inoltre, si definisce successivamente il Quadro di Sostegno Comunitari (QSC), sulla base dei Piani nazionali, e quindi l'approvazione da parte della Comunità dei Programmi Operativi (PO). La programmazione degli interventi è completata dal "partenariato", che vede l'instaurarsi di rapporti stretti fra la Commissione, gli Stati Membri e le Regioni relativamente a tutte le fasi degli interventi ed anche al cofinanziamento.

Il maggior ruolo riservato alle Regioni ed autorità locali, come si vedrà, ha posto in evidenza una diversità nelle capacità tecniche ed operative di queste istituzioni nel programmare e gestire gli interventi.

In questo stesso periodo vedeva la luce il documento intitolato *Il futuro del mondo rurale* (CE, 1988), un documento di riflessione di ampio respiro in cui la Commissione tracciava le linee di fondo di una nuova politica di sviluppo rurale decisamente ispirata ad una logica territoriale. Più in particolare, la riduzione dei divari territoriali doveva essere perseguita con un approccio integrato ai problemi socio-economici delle aree rurali che facesse leva su tre fattori chiave (Gaudio e Pesce 1997, citati in Fanfani e Brasili 2003):

- la diversificazione delle attività e delle tipologie di aree rurali;
- l'animazione sociale, mirante al rafforzamento dei legami tra gli operatori e l'ambiente socio-economico;
- l'offerta di servizi destinati alle imprese.

Nel 1991 muoveva i primi passi anche l'iniziativa comunitaria *Leader* (istituita con il Reg. 4253/88), destinata a supportare "dal basso", nelle regioni obiettivo 1 e 5b dei Fondi strutturali, la creazione di partenariati locali e la realizzazione di programmi di sviluppo integrato nelle aree rurali della Comunità. Tale iniziativa è importante poiché essa è la prima azione ad essere completamente slegata da misure precedenti e rappresenta, dunque, il primo tentativo di varare un intervento totalmente pensato all'interno del nuovo approccio territoriale allo sviluppo rurale. In particolare, in coerenza alle indicazioni contenute nel *Futuro del mondo rurale*, *Leader* si

basava sull'iniziativa locale per l'identificazione dei problemi (non solo agricoli) delle zone rurali e, attraverso l'elaborazione di appositi progetti, intendeva favorire l'adozione di soluzioni innovative calibrate sulle specificità locali.

Nel 1992, anche sulla spinta delle pressioni internazionali associate al negoziato dell'*Uruguay round* del GATT, veniva approvata la cosiddetta riforma Mac Sharry, che costituì una svolta importante, perché con essa si iniziò a mettere in discussione il tradizionale sistema di sostegno dei prezzi della vecchia PAC. Tale riforma inoltre varò dei nuovi interventi di tipo sperimentale, le cosiddette "misure d'accompagnamento" (incentivi agroambientali, prepensionamento e forestazione), che tentavano di inserire condizionamenti di tipo strutturale all'interno del tradizionale arsenale di strumenti della politica dei mercati (De Filippis, Zezza, 1993; De Filippis, Salvatici, 1991b).

Le politiche strutturali nell'Unione europea hanno assunto un nuovo impulso nel corso del 1993, con la creazione di un apposito Fondo di Coesione, già previsto nei trattati di Maastricht, e con la revisione delle azioni dei Fondi strutturali²⁵. Una più incisiva attenzione ai problemi dello sviluppo regionale è testimoniata dal forte incremento dei finanziamenti previsti per i Fondi strutturali. Si passa, infatti, dagli oltre 71 miliardi di ECU del periodo di programmazione 1988-1993 ad oltre 162 milioni di ECU per il periodo 1994-1999 per i dodici Stati membri. Anche per il nuovo periodo di programmazione la maggioranza dei fondi, quasi 94 milioni di ECU il 58% del totale, viene destinato alle regioni dell'Obiettivo 1.

Nel nuovo periodo di programmazione 1994-99 aumentano anche le risorse complessive destinate ad interventi in agricoltura (Obiettivi 5a, Pesca e obiettivo 5b). L'incremento maggiore si ha proprio per i finanziamenti dell'obiettivo 5b-sviluppo rurale che aumentano la loro importanza percentuale passando da 2.232 milioni di ECU nel 1989-93 (3,1% del totale) ad oltre 6.860 milioni nel 1994-99 (4,2% del totale dei Fondi). Nel nuovo periodo di programmazione aumenta il cofinanziamento

²⁵ Il Fondo di Coesione, come noto, intendeva rafforzare le azioni strutturali in quei Paesi che hanno un PIL pro capite inferiore al 90% della media comunitaria (Spagna, Grecia, Portogallo e Irlanda). È stato pensato per privilegiare le infrastrutture dei trasporti nell'ambito delle reti transeuropee e la creazione di azioni ed infrastrutture nel settore ambientale. La quota di partecipazione comunitaria in questi casi oscilla dall'80% al 90% del finanziamento complessivo.

Per un approfondimento sulle politiche strutturali si veda R. Leonardi, R. Nanetti "L'innovazione dei QCS, il processo interattivo tra Stato, Regioni ed Unione europea" in *Le Istituzioni del Federalismo*, Aprile 2001.

nazionale ma soprattutto quello dei privati che raggiunge il livello di quello degli Stati membri; invece resta sostanzialmente invariato quello della BEI.

L'istituzione nel 1994 del Comitato delle Regioni ha ampliato e reso ancor più incisivo il ruolo delle regioni e degli enti locali nella definizione delle politiche dell'Unione europea. Al tempo stesso, nella gestione degli interventi strutturali, un maggior rilievo viene dato al monitoraggio e alla valutazione degli effetti dei singoli programmi nelle realtà locali. La nuova politica strutturale rappresenta quindi una vera e propria opportunità per l'avvio di programmi regionali ed azioni di sviluppo rurale. In considerazione della maggiore importanza che le procedure di programmazione degli interventi assegnano alle Regioni ed alle Istituzioni locali, si rende sempre più necessario un vero e proprio impegno per aumentare le capacità progettuali, gestionali e di monitoraggio proprio nelle regioni che dovrebbero essere le maggiori beneficiarie di questi interventi (Fanfani, Brasili, 2003).

Dal quadro tracciato possiamo quindi dire che nel corso dei primi anni Novanta, nell'Ue, nasce e prende forza la politica di sviluppo rurale. Si viene a creare, infatti, una sorta di “compromesso”, tra innovatori e conservatori che si scontrano in questo settore di *policy*. Da una parte troviamo quelli che possono essere definiti come gli innovatori che, attraverso l'azione integrata di diversi strumenti, miravano a formulare delle attività che si ponessero in alternativa all'agricoltura, incentivando la capacità progettuale mediante formule d'animazione del territorio e supportando l'imprenditorialità locale. Si voleva in altre parole superare l'identificazione tra rurale e agricolo che per tanto aveva caratterizzato questa politica. Dall'altro si ponevano i conservatori i quali, constatando l'inevitabilità di una riforma della vecchia PAC, ritenevano che ricondurre il sostegno pubblico al settore agricolo sotto l'egida dello sviluppo rurale potesse essere una delle strade percorribili – insieme ad altre, quali la qualità e la salubrità degli alimenti – per giustificarne il mantenimento. In quest'ottica l'agricoltura viene concepita sia come un elemento importante del tessuto socio-economico delle aree rurali, sia come attività capace di produrre beni pubblici legati all'ambiente, al territorio ed alla cultura locale (De Filippis, Storti, 2001). Lo stesso Commissario Fischler, responsabile dell'Agricoltura, si fece portavoce di quest'idea, anche allo scopo di mantenere sotto la sua competenza le nascenti politiche di sviluppo rurale che, per le loro caratteristiche di intervento squisitamente territoriale, rischiavano di finire sotto la giurisdizione delle politiche regionali.

Un passaggio importante nel processo che ha generato questo compromesso si è avuto con la Conferenza di Cork del dicembre 1996, promossa dalla Commissione, il cui obiettivo era, appunto, quello di sancire una strategia di riforma della PAC esplicitamente fondata sul progressivo ridimensionamento dell'intervento sui mercati e sulla parallela crescita dell'intervento per lo sviluppo rurale. Essa terminò con la stesura di una dichiarazione che enunciava i principi di una nuova politica europea di sviluppo rurale e fissava i punti essenziali del programma da perseguire negli anni successivi. Tra questi vi era quello di dare priorità agli obiettivi di sviluppo rurale sostenibile, attraverso una politica multidisciplinare nella sua concezione, intersettoriale nell'attuazione e con un forte taglio territoriale.

Tra gli aspetti chiave di questo programma ricordiamo l'enfasi sulla diversificazione delle attività svolte a livello locale, sul decentramento nella gestione delle politiche per consentirne l'adattamento alle specificità territoriali, sull'approccio *bottom-up*, sull'esigenza di semplificazione legislativa e di programmazione unitaria a livello regionale degli interventi.

La Dichiarazione di Cork suscitò un duplice ordine di opposizioni: da un lato, l'opposizione delle organizzazioni agricole, che temevano lo smantellamento delle tradizionali politiche di mercato, dall'altro, quella dell'allora Commissario delle Politiche regionali e di coesione, Wulf-Mathies, per le implicazioni della proposta di Cork sugli obiettivi di coesione e sul principio di concentrazione degli interventi; ma, soprattutto, perché essa implicava il permanere della competenza agricola sulla gestione dei fondi per lo sviluppo rurale.

3.4. Agenda 2000 tra cambiamento e continuità.

L'ultima fase del processo di riforma degli strumenti della politica strutturale comunitaria è stata avviata nel luglio 1997, con la presentazione da parte della Commissione europea (1997b) della comunicazione *Agenda 2000 - Per un'Unione più forte e più ampia* e la successiva formulazione delle proposte di regolamento concernenti i Fondi strutturali e lo sviluppo rurale.

In un certo senso Agenda 2000 istituzionalizzò il compromesso in precedenza richiamato, tentando di contemperare le due diverse istanze in esso presenti, quella degli innovatori e quella dei conservatori. Infatti tale documento, da un lato, riconosceva l'importanza crescente delle politiche di sviluppo rurale, sia per

la loro importanza in sé, associata al ruolo insostituibile delle aree rurali sul versante economico, sociale, ambientale e culturale, sia in vista della prevedibile evoluzione restrittiva dell'intervento a sostegno dei mercati agricoli; dall'altro, più riduttivamente, individuava ancora la funzione degli strumenti di politica rurale come accompagnamento e integrazione delle politiche di mercato.

Seppur ancora lontani dalle enunciazioni contenute nella Dichiarazione di Cork, che voleva lo sviluppo rurale in cima all'agenda politica dell'Ue, Agenda 2000 ha posto le premesse per trasformare le politiche di sviluppo rurale in quello che la Commissione ha definito "il secondo pilastro della Pac", attraverso il progressivo riequilibrio tra spesa strutturale e spesa agricola e l'unificazione in un unico quadro giuridico delle misure di sviluppo rurale. Completano il quadro la riforma degli obiettivi prioritari delle politiche strutturali e di coesione, e l'iniziativa *Leader +* che proseguirà l'esperienza del *Leader I e II*.

3.4.1 Il regolamento per lo sviluppo rurale (Reg. (CE) 1257/99)

Per quanto concerne gli strumenti di politica da utilizzare nella programmazione degli interventi di sviluppo rurale, la riforma riunifica in un unico documento tutte le misure strutturali facenti capo in passato ad una pluralità di documenti legislativi. Si tratta del Regolamento per lo Sviluppo Rurale (Reg. n. 1257/99) che rappresenta, quindi, il quadro normativo entro cui si è applicato il sostegno comunitario allo sviluppo rurale per il periodo 2000-2006.

Gli obiettivi di questo nuovo ciclo di programmazione per lo sviluppo rurale (Titolo I) riprendono, da un lato, le finalità tradizionali della politica per le strutture agricole (miglioramento delle strutture produttive e della qualità della produzione, riconversione e riorientamento del potenziale di produzione agricola, introduzione di nuove tecnologie) e, dall'altro, contengono l'idea di sviluppo rurale sostenibile, da perseguire attraverso un approccio integrato al territorio, già incorporata nelle politiche strutturali comunitarie a partire dalla riforma del 1988 (diversificazione delle attività, consolidamento del tessuto sociale, promozione di un'agricoltura eco-sostenibile, promozione di parità di opportunità tra uomini e donne).

Il Titolo II (Misure di sviluppo rurale) individuava gli strumenti di politica per cui è concesso un sostegno. Si trattava prevalentemente di misure già finanziate in passato nell'ambito delle politiche strutturali per l'agricoltura (obiettivo 5a), nelle aree

obiettivo delle politiche regionali comunitarie (aree 5b e regioni obiettivo 1) e con le ex misure di accompagnamento introdotte dalla riforma della Pac del 1992 (misure agroambientali, per il prepensionamento e forestali).

Il nuovo regolamento sostituisce ben nove diverse disposizioni legislative e va chiaramente nel senso della auspicata semplificazione della legislazione comunitaria. Per lo sviluppo rurale vengono individuate cinque grandi categorie d'intervento:

- misure di ammodernamento delle strutture;
- misure a finalità ambientale;
- misure di sostegno diretto ai redditi;
- misure di diversificazione aziendale ed economica;
- misure a favore di infrastrutture e servizi.

Il regolamento del 1999, dunque, pur rappresentando sul piano formale un utile strumento di riordino, non introduce rilevanti innovazioni in termini di contenuti (De Filippis, Storti, 2001).

3.4.2 Il regolamento sui Fondi strutturali comunitari (Reg. (CE) 1260/99)

Per quel che riguarda la componente delle politiche di sviluppo rurale facente capo ai Fondi strutturali, il quadro di riferimento per la fase di programmazione 2000-2006 viene delineato dalla revisione degli obiettivi prioritari e dei programmi di iniziativa comunitaria.

In un'ottica di semplificazione, gli obiettivi prioritari regionali vengono portati da quattro a due. Nell'obiettivo 1 rientrano, come in passato, le regioni in ritardo di sviluppo (Pil procapite inferiore al 75% della media comunitaria) e, inoltre, le ex regioni obiettivo 6, ossia alcune aree nord europee scarsamente popolate. L'ex obiettivo 5b, riguardante la promozione dello sviluppo e l'adeguamento strutturale delle zone rurali, viene compreso nel nuovo obiettivo 2, relativo alla riconversione economica delle regioni aventi problemi strutturali. Le zone cui si applica l'obiettivo 2 sono costituite, oltre che dalle aree con problemi economici analoghi a quelli già presi in considerazione dai vecchi obiettivi 2 e 5b (aree industriali in difficoltà e aree rurali in declino), anche dalle zone urbane in difficoltà e le zone dipendenti dalla pesca che si trovano in una situazione di crisi.

3.4.3. L'Iniziativa comunitaria Leader+

La Commissione Europea ha ridotto il numero di Iniziative comunitarie da 13 a 4 per il periodo di programmazione dal 2000 al 2006. In particolare sono rimaste solamente le Iniziative LEADER, INTERREG e URBAN ed è stata creata una nuova Iniziativa indirizzata alle risorse umane EQUAL.

Sono state quindi riproposte solo quelle iniziative che hanno sostenuto la costituzione di *partnership* orizzontali a livello sia locale che internazionale e hanno agevolato l'utilizzo di approcci *bottom-up* nelle politiche locali.

La dotazione finanziaria per queste Iniziative Comunitarie è stata di oltre il 5% delle risorse dei Fondi Strutturali (circa 10.442 milioni di euro). L'Iniziativa LEADER+, che riguarda nello specifico lo sviluppo rurale e che ha proseguito e consolidato la sperimentazione e le esperienze locali di sviluppo avviate con *Leader* I e II è stata finanziata dal FEOGA-Orientamento. Il finanziamento da parte di un unico fondo è stato pensato per consentire una maggiore efficienza nella realizzazione dello sviluppo rurale nelle aree interessate da LEADER+. Sono state finanziate anche le reti Nazionali per lo sviluppo rurale, reti queste, che avevano già operato con successo nella precedente Iniziativa LEADER II, per la diffusione delle esperienze positive accumulate²⁶. A differenza della passata programmazione, inoltre, i piani approvati nell'ambito delle iniziative comunitarie, compresa quella per lo sviluppo rurale, non si sono limitate alle sole aree obiettivo 1 e 2, ma hanno interessato l'intero territorio comunitario (aree che vengono delimitate in base alla densità abitativa, e che non dovrebbe superare i 120 abitanti per chilometro quadrato).

L'iniziativa si è sviluppata intorno a tre assi principali:

- Asse 1- Strategia di sviluppo rurale a carattere pilota e integrato;
- Asse 2 - Sostegno alla cooperazione tra territori rurali;
- Asse 3 - Creazione di una rete LEADER ;

Il *LEADER+* assegna un ruolo maggiore rispetto agli altri programmi di sviluppo rurale alla cooperazione sia nazionale che transnazionale. L'iniziativa è stata ideata per finanziare quei territori che si dimostrano in grado di concepire e attuare strategie pilota di sviluppo integrato e sostenibile attraverso la presentazione di piani

²⁶ Cfr. OSSERVATORIO EUROPEO LEADER, *Integrare gli insegnamenti di Leader nelle future politiche rurali*, Dossier n.3, Bruxelles, 1999.

di sviluppo fondati su un partenariato rappresentativo, e incentrati su temi che identifichino specificità territoriali.

Il *Leader* è stata un'esperienza innovativa nel campo dello sviluppo rurale non solo per l'approccio utilizzato (dal basso, integrato e multisettoriale) ma anche per le finalità perseguite. Esso costituisce un esempio di politica tesa a stimolare la capacità propositiva e la partecipazione locale, incentrata principalmente su interventi di tipo immateriale e complementare rispetto agli altri strumenti. La finalità ultima è quella di agire sui presupposti per l'avvio di un processo duraturo di crescita locale: la capacità degli attori locali di individuare e gestire opportunità di sviluppo; la valorizzazione del potenziale di risorse in termini di capitale sociale, culturale e ambientale e sapere locale; la creazione di reti di soggetti e istituzioni locali (reti interne) e il miglioramento della loro capacità di relazionarsi con l'esterno (reti esterne) (Terluin, 2000).

In quest'ottica *Leader* agisce su di una serie di aspetti che potremmo definire variabili *target*, funzionali al raggiungimento di altrettanti obiettivi intermedi. Tra questi aspetti assume un ruolo chiave la creazione di "partenariati" locali che stimolino la nascita di nuove relazioni istituzionali e consentano agli attori locali di sviluppare abilità organizzative, imparare a gestire i conflitti, comprendere le complesse dinamiche di governo del territorio, rafforzando in ultima analisi la propria capacità di generare soluzioni ai problemi economici locali. Completano il quadro l'individuazione di metodi innovativi che consentano la valorizzazione del complesso potenziale di risorse locali, lo scambio di esperienze e *knowhow*, come stimolo alla crescita del capitale locale e, infine, l'incentivo alla cooperazione tra aree rurali come mezzo per migliorare la capacità locale di relazionarsi con l'esterno.

3.4.4 Il sistema di programmazione dello sviluppo rurale

La riforma delle politiche strutturali comunitarie non introduce novità sostanziali negli strumenti di politica per l'agricoltura e le aree rurali, ma essa prevede cambiamenti di rilievo in termini di decentramento decisionale verso gli Stati membri²⁷, semplificazione legislativa, modalità di programmazione e ambiti territoriali di applicazione delle politiche di sviluppo rurale.

²⁷ A questo riguardo, tuttavia, si deve sottolineare che una prima valutazione dell'applicazione del principio di decentramento alla fase di programmazione in Italia (Inea, 2001) rivela un ruolo ancora

Le misure proposte, con la sola eccezione di quelle agro-ambientali, non sono obbligatorie. In un'ottica di sussidiarietà e decentramento gestionale, gli Stati membri si sono trovati liberi di scegliere quella combinazione di interventi che si adatta meglio alle specificità territoriali individuate in fase di programmazione. Dal punto di vista normativo si tratta di un'innovazione importante perché introduce un forte elemento di flessibilità nella programmazione degli interventi a livello locale.

Sul piano della semplificazione, come già evidenziato, tutte le misure strutturali a favore dell'agricoltura e delle aree rurali, che in passato facevano capo ad una pluralità di documenti legislativi, vengono riunificate in un unico quadro giuridico: il nuovo regolamento per lo sviluppo rurale (reg. (CE) n. 1257/99). Nonostante ciò, il sistema di programmazione e finanziamento delle diverse misure, e/o nelle diverse aree-obiettivo, si presenta ancora, nella fase di programmazione qui esaminata, come un meccanismo alquanto intricato.

Per quel che riguarda l'ambito di applicazione, la riforma prevede che le misure di sviluppo rurale, comprese quelle di diversificazione economica, in passato riservate esclusivamente alle aree obiettivo 1 e 5b, si applichino a tutte le aree dell'Unione e siano comprese nel quadro di programmi organici di sviluppo differenziati a seconda delle tipologie di regioni o zone rurali. Nelle aree non eligibili all'intervento dei Fondi strutturali (aree "fuori obiettivo"), il nuovo Regolamento prevede che "le misure di sostegno per lo sviluppo rurale da applicare in una determinata zona siano comprese, ove possibile, in un unico piano" (articolo 41, paragrafo 2), il Piano di sviluppo rurale (PSR), elaborato dagli Stati membri o dalle Regioni al livello geografico ritenuto più opportuno e finanziato dalla Feoga-Garanzia.

Nelle regioni dell'obiettivo 1 i Piani di sviluppo rurale comprendono esclusivamente le ex misure di accompagnamento e gli aiuti previsti per le zone svantaggiate e quelle soggette a vincoli ambientali, finanziate dal Feoga-Garanzia. Le altre misure sono finanziate dal Feoga-Orientamento, e vanno ad integrarsi nei Programmi Operativi Regionali (POR) previsti dal Regolamento generale sui Fondi strutturali. Nelle regioni dell'obiettivo 2 tutte le misure di sviluppo rurale, ad

preponderante della Commissione rispetto agli altri soggetti del partenariato (Stati e Regioni). In particolare questo è avvenuto nel corso del negoziato sui piani regionali che è stato fortemente condizionato dall'esame di conformità ai regolamenti, da parte dei servizi della Commissione, dei requisiti di accesso agli investimenti nelle imprese agricole e agro-industriali e della definizione di "buona pratica agricola", su cui si basa l'erogazione dei premi agroambientali e delle indennità compensative.

eccezione delle ex misure di accompagnamento e delle indennità compensative, potevano, a scelta della regione, essere inserite nei programmi regionali redatti in base al Regolamento Generale (i cosiddetti DOCUP, ovvero i Documenti Unici di Programmazione) oppure essere integrate nella programmazione per lo sviluppo rurale²⁸.

In sintesi, le misure di sviluppo rurale assumono, nel complesso, un carattere di orizzontalità e un'impostazione "diffusa" (Inea, 2001a), che le distingue dalle politiche a carattere regionale, caratterizzate da una maggiore specificità territoriale. La riforma affida agli Stati membri, e alla loro capacità di assicurare un'adeguata differenziazione degli aiuti per tipo d'area, l'effettiva gestione territoriale della nuova politica di sviluppo rurale.

3.5 La revisione di medio termine della PAC

La revisione intermedia della PAC del 2003 (MTR) ha presentato numerosi aspetti di interesse per lo sviluppo rurale in quanto le modifiche apportate alla politica di sostegno dei redditi e dei mercati agricoli sono state collegate allo sviluppo delle politiche di sviluppo rurale, nell'ottica di un riequilibrio fra questi strumenti di politica agraria.

La revisione intermedia della PAC si è conclusa il 26 Giugno 2003 a Lussemburgo, con una sostanziale modifica dei modi di intervento che hanno previsto dal 2005 il disaccoppiamento, seppur parziale, del sostegno finanziario dalla effettiva produzione delle singole aziende. È interessante esaminare, seppur brevemente, l'evoluzione della discussione e dei processi che hanno portato alle decisioni finali di revisione per le implicazioni che hanno avuto sullo sviluppo rurale.

La prima tappa della revisione è stata la presentazione, da parte della Commissione, al Consiglio e al Parlamento Europeo, di un primo documento di "Revisione intermedia della politica agricola comunitaria" (COMM(2002) 394) nel Luglio 2002. Le proposte successive sulla MTR, elaborate nel gennaio 2003 dalla Commissione, hanno attutito alcuni punti fondamentali delle indicazioni contenute nel documento di Luglio 2002. Infatti, il trasferimento di risorse dalle politiche di mercato allo sviluppo rurale è stata fatta slittare al 2007 e nel nuovo sistema di

²⁸ In Italia, tutte le regioni del Centro-Nord, che costituiscono l'area interessata dall'obiettivo 2, hanno optato per questa seconda soluzione.

modulazione scendere il massimale aziendale di 300.000 euro che era stato annunciato. Inoltre, mentre nelle proposte di Luglio 2002 si prevedeva di utilizzare tutti i risparmi derivanti dall'applicazione della modulazione del sostegno dei redditi agli agricoltori (pagamenti diretti) per favorire lo sviluppo rurale, nelle nuove proposte si prevede di utilizzare solamente la metà dei risparmi per lo sviluppo rurale, mentre il restante risparmio sarebbe andato a finanziare le future esigenze dei singoli mercati agricoli. La proposta di revisione del Gennaio 2003 risulta quindi in qualche modo più "moderata".

L'accordo definitivo del Giugno 2003 sulla revisione a medio termine riguarda in particolare importanti aspetti anche per lo sviluppo rurale. La vera novità introdotta dalla riforma riguarda il disaccoppiamento, con l'introduzione di un premio unico per azienda, indipendente dalla produzione (anche se permangono delle parziali compensazioni legate alla produzione). Il potenziamento della politica di sviluppo rurale e quindi nuove iniziative a favore dell'ambiente, della qualità delle produzioni e del benessere degli animali verranno finanziate attraverso la riduzione degli aiuti diretti agli agricoltori mediante la modulazione²⁹.

Gli accordi definitivi sulla riforma della PAC, per quanto riguarda la destinazione dei fondi allo sviluppo rurale, non compiono tuttavia nessun passo in avanti rispetto alle proposte precedenti. Se è vero che tutte le risorse risparmiate con la modulazione sono destinate allo sviluppo rurale, come era nelle proposte originarie della Commissione del Luglio del 2002, tuttavia, in questi ultimi accordi la modulazione prevedeva un risparmio della spesa molto maggiore. Nella ripartizione dei fondi per lo sviluppo rurale la clausola che stabilisce la permanenza dell'80% dei fondi nei paesi che originano i risparmi di fatto favorisce il mantenimento dello *status quo* dei finanziamenti complessivi della Pac a livello territoriale, con un riequilibrio modesto all'interno dei singoli paesi. Nella sostanza il così detto "secondo pilastro"

²⁹ La modulazione degli aiuti alle aziende prevede un'esenzione totale per le aziende che hanno meno di 5000 Euro di pagamenti diretti, mentre per le altre aziende la riduzione degli aiuti sarà del 3% nel 2005, 4% nel 2006 e 5% nel 2007. Questa riduzione mirava a destinare allo sviluppo rurale circa 1,2 miliardi di Euro nel 2007. La distribuzione fra i singoli paesi dei fondi risparmiati è stata effettuata lasciando ai singoli paesi i fondi corrispondenti ad un punto percentuale, mentre il resto (4% nel 2007) è stato distribuito fra i paesi in base a tre criteri (superficie agricola, occupazione agricola, Pil pro capite). Un'ulteriore clausola stabilisce però che ad ogni Stato membro rimanga almeno l'80% dei fondi risparmiati con l'applicazione della modulazione nel proprio paese. Inoltre viene stabilito che la modulazione non venga applicata ai nuovi paesi membri. Si può quindi affermare che, anche se aumentano i fondi destinati allo sviluppo rurale, questi non hanno determinato un sostanziale riequilibrio territoriale dei finanziamenti complessivi della politica agricola a favore di quei paesi e regioni con maggiore ritardo o rilevanza dei problemi di sviluppo rurale.

della politica agricola comunitaria era ed è rimasto, anche dopo questa riforma, alquanto modesto.

3.6. La nuova fase di programmazione 2007-2013

La nuova fase di programmazione 2007-2013 ha introdotto dei cambiamenti radicali alle politiche europee. La Commissione europea ha, infatti, delineato tre priorità verso cui indirizzare gli sforzi della Comunità. Il primo obiettivo da perseguire è la crescita economica sostenibile, realizzabile attraverso competitività, coesione e conservazione delle risorse naturali. Il secondo grande obiettivo individuato dalla Commissione è la cittadinanza europea, da perseguire attraverso la creazione di uno spazio di sicurezza, libertà e giustizia (considerato come la terza priorità). La nuova programmazione da poco inaugurata porterà con sé una razionalizzazione delle politiche comunitarie, mirando ad una maggiore efficacia degli interventi nei vari settori. A tal proposito, la politica di coesione, che rappresenta uno dei pilastri fondamentali dell'azione europea, ha subito un mutamento sostanziale per quanto riguarda le aree obiettivo 1, 2 e 3. Queste, infatti, sono state sostituite da tre assi:

- 1) l'asse *Convergenza*;
- 2) l'asse *Competitività regionale e occupazione*;
- 3) l'asse *Cooperazione territoriale europea*.

In conformità a quanto disposto dalla Commissione, i programmi dovranno concentrarsi sugli obiettivi di Lisbona e Goteborg, per garantire la coesione economica, sociale e territoriale in tutto il territorio europeo.

Un altro cambiamento è rappresentato dall'integrazione dei programmi d'iniziativa comunitaria all'interno degli strumenti comunitari per le azioni a livello regionale, rendendo in tal modo unitario il quadro delle azioni intraprese dalla Comunità.

L'Unione, dopo l'allargamento ai dieci nuovi Stati membri, si è trovata a far fronte ad un aumento delle regioni che necessitano di sovvenzioni per dare slancio allo sviluppo economico. Gli sforzi e le azioni da intraprendere dovranno quindi avere a riferimento, in misura sempre maggiore, principi quali la coesione, lo sviluppo sostenibile e la crescita economica.

È in questa direzione che la Commissione si è mossa nel formulare prima e nell'adottare poi un nuovo regolamento per il sostegno allo sviluppo rurale, la cui azione andrà ad affiancarsi a quella degli altri strumenti previsti per la politica regionale.

Per la nuova fase di programmazione 2007-2013, i riferimenti normativi sono rappresentati dal Reg. (CE) 1698/2005, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), dal Reg. (CE) 1290/2005 del 21 giugno 2005, relativo al finanziamento della politica agricola comune, nonché dagli orientamenti strategici per la programmazione, rappresentati dagli Orientamenti strategici comunitari e dal Piano strategico nazionale.

Questa nuova fase recepisce gli orientamenti strategici dei Consigli europei di Lisbona del marzo 2000 (“fare dell’Unione Europea entro il 2010 lo spazio economico basato sulla conoscenza più competitivo del mondo”) e di Göteborg (“protezione dell’ambiente e implementazione di un modello di sviluppo più sostenibile”) nonché le principali indicazioni emerse dalla 2ª Conferenza europea di Salisburgo.

Le principali innovazioni della nuova politica di sviluppo rurale possono essere riassunte intorno a dei temi principali (*Figura 3.1*):

- 1) *Semplificazione*, resa possibile dalla creazione di un unico strumento di finanziamento e di programmazione, il Fondo europeo agricolo di sviluppo rurale (FEASR), dove confluiranno le risorse da destinare alla politica di sviluppo rurale e che fino a tutto il 2006 erano ripartite fra il FEAOG-G e il FEAOG-O . Pertanto si assisterà ad una notevole semplificazione rispetto alla situazione avuta in precedenza, che contemplava, come detto, iniziative di sviluppo rurale distribuite in tre tipi di programmi nelle regioni Ob.1 (PSRFEAOG-G, LEADER-FEAOG-O, POR-FEAOG-O) e in due tipi nelle regioni ordinarie (PSRFEAOG-G e Programmi LEADER). Come conseguenza il sistema di programmazione ora diventerà unico, nel senso che ogni regione avrà un PSR che, a seconda delle scelte operate dai singoli Stati membri, potrà essere elaborato a livello nazionale o regionale. Inoltre gli aspetti finanziari saranno gestiti con uniformità in base al principio unico del “disimpegno automatico” o dell’”N+2”. Quest’ultimo prevede che la quota di risorse per la quale non sia stata presentata

domanda di pagamento dopo due anni dall'impegno venga automaticamente disimpegnata dalla Commissione, ritornando nel bilancio comunitario.

- 2) *Approccio strategico*, che punti più decisamente sui settori di intervento prioritari per l'UE e lasci agli Stati Membri e alle regioni maggiore flessibilità decisionale nella ulteriore declinazione della strategia comunitaria a livello nazionale e regionale e nella definizione degli interventi di dettaglio. Tale approccio, basato su una più chiara distinzione di ruoli fra la Commissione, gli Stati membri e le Regioni, intende evitare che i programmi perdano di vista la strategia e tendano ad essere una collezione di molte misure, rigidamente definite nei dettagli, con scarsa coerenza reciproca.

Il secondo principio dell'approccio strategico è rappresentato da un sistema di programmazione che preveda la formulazione e l'articolazione della strategia di intervento dal livello comunitario, attraverso l'elaborazione di Orientamenti Comunitari (approvati dal Consiglio), a quello nazionale (attraverso il Piano Strategico Nazionale - PSN) e, infine, a quello regionale (attraverso il programma di sviluppo rurale -PSR). A quest'ultimo riguardo, ciascuno Stato membro può scegliere il livello territoriale più opportuno per la definizione del programma di sviluppo rurale (nazionale o regionale).

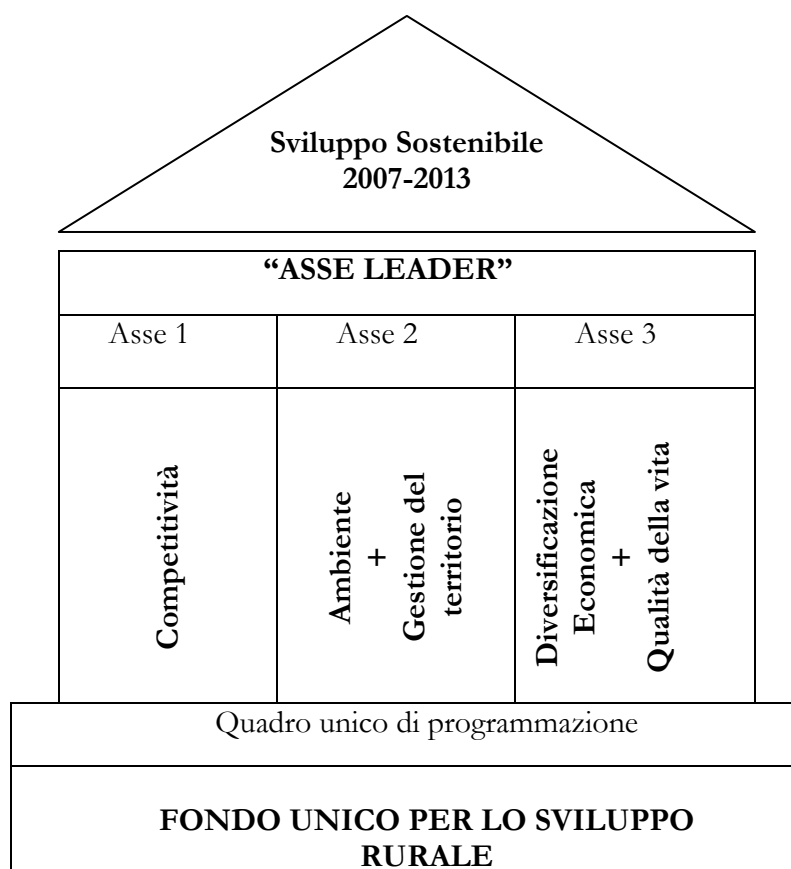
- 3) *Concentrazione dell'azione su obiettivi/assi prioritari*. Gli obiettivi e gli assi, come mostrato in *Figura 3.1*, sono:
- asse 1: competitività (quota minima di risorse 10%);
 - asse 2: miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale (quota minima di risorse 25%);
 - asse 3: diversificazione e qualità della vita (quota minima di risorse 10%).

Ai tre Assi se ne affianca, come detto, un quarto definito *Leader* (quota minima di risorse CE 5%) che manterrà inalterate le caratteristiche dell'omonimo programma di iniziativa comunitaria in termini di approccio, soggetti coinvolti, obiettivi e azioni.

Per garantire una strategia equilibrata è necessario un finanziamento minimo per ogni singolo asse tematico. Le percentuali di finanziamento minimo proposte (10%, 25% e 10% rispettivamente per gli assi 1, 2 e 3) servono a garantire che ogni programma rifletta almeno i tre principali obiettivi politici, anche se le percentuali

sono fissate ad un livello sufficientemente basso da consentire agli Stati membri o alle regioni un margine elevato di flessibilità (55% del finanziamento comunitario) per evidenziare l'asse da esse considerato prioritario in funzione della loro specifica situazione e delle proprie esigenze. Per l'asse LEADER è stato riservato un minimo del 5% (2,5% per i nuovi Stati membri) del finanziamento comunitario per ciascun programma. Il contributo di LEADER include i tre assi politici.

Figura 3.1: La struttura della nuova programmazione 2007-2013



Fonte: Direzione generale dell'Agricoltura della Commissione europea³⁰

- 4) *Rafforzamento dell'impostazione di tipo ascendente ("bottom-up")*. Gli Stati membri, le regioni e i gruppi d'azione locale avranno maggiore voce in capitolo per quanto riguarda l'adeguamento dei programmi alle esigenze locali.

³⁰ Cfr al sito www.ec.europa.eu/comm/agriculture/rur/index_en.htm.

Un'altra novità dei nuovi PSR è il rafforzamento della programmazione di tipo ascendente (*bottom-up*) nel caso delle misure dell'asse 3. Per queste ultime, riferite allo sviluppo rurale in generale, anche se rimarrà possibile l'applicazione orizzontale di talune misure, l'implementazione da preferirsi è attraverso strategie di sviluppo locale mirate agli enti di livello sub regionale, concepite e realizzate in stretta collaborazione tra autorità nazionali, regionali e locali oppure secondo un approccio tipo Leader, vale a dire dal basso verso l'alto (selezione dei migliori piani di sviluppo locale presentati dai GAL rappresentativi di partenariati pubblico-privato).

- 5) *Ritorno alla separazione operativa e gestionale dei fondi strutturali*, con la conseguente separazione della politica di sviluppo rurale dalla politica di coesione. Con la nuova fase di programmazione tutti i fondi strutturali finanzieranno propri programmi e non interverranno più contestualmente in un medesimo programma comunitario di interventi, secondo la prassi inaugurata dai PIM e proseguita poi nelle regioni Obiettivo 1. Questa separazione operativa, già sperimentata nella fase di programmazione 2000-2006 in tutte le regioni fuori Obiettivo 1, è divenuta definitiva con l'approvazione da parte del Consiglio Europeo delle prospettive finanziarie per il 2007-2013, che ha anche enucleato lo sviluppo rurale dalla voce di bilancio "Sviluppo sostenibile", sottovoce "Coesione per la crescita e l'occupazione", includendolo nella nuova voce "Conservazione e gestione delle risorse naturali".

Questa renderà particolarmente difficile la definizione di strategie integrate e territoriali, soprattutto con riguardo a specifici settori, come servizi, infrastrutture e ricerca. Se la gestione da parte della Comunità ne risulterà semplificata, aumenterà, di converso, il ruolo degli Stati membri nel coordinamento della politica di sviluppo rurale con le altre politiche di sviluppo socio-economico da attuare nel medesimo territorio. La separazione non significa, però, che la politica di coesione non sia importante per le aree rurali, né che la politica di sviluppo rurale non sia importante per quella di coesione, concorrendo, la prima, ad assicurare l'accesso a servizi e alle infrastrutture di interesse economico generale e il sostegno ad attività turistiche ed economiche, la seconda, interventi di più piccola scala volti a rafforzare il tessuto socio-economico delle aree rurali.

L'UE quindi affida a ciascuno Stato membro il compito di individuare gli strumenti volti ad assicurare il coordinamento della politica di sviluppo rurale con le altre politiche di sviluppo socio-economico. Il tasso di cofinanziamento della

Comunità sarà pari ad un massimo del 50% della spesa pubblica (75% nelle regioni di convergenza) per le misure degli Assi 1 e 3, mentre arriverà al 55% della spesa pubblica (80% nelle regioni di convergenza) per le misure dell'asse 2 e per il Leader.

Il 3% dell'intero *plafond* finanziario stanziato dall'UE nell'intero periodo (esclusa la modulazione) sarà accantonato per essere assegnato, nel 2012 e nel 2013, a quegli Stati membri che avranno ottenuto i migliori risultati nell'asse LEADER.

3.6.1 Le misure dei nuovi PSR

Riconfermando l'impostazione del precedente periodo di programmazione, il Reg. 1698/2005 offre una lista di misure possibili. Rispetto al passato le misure sono meno vincolanti nelle condizioni e modalità, cosa che dovrebbe consentire di costruire programmi di sviluppo rurale più adatti alle necessità.

Nell'ambito della politica di sviluppo rurale (SR), il Reg. 1783/03 aveva già aggiunto nuovi capitoli al regolamento sullo SR per accompagnare l'evoluzione della PAC³¹.

Se si escludono le misure precedenti, quelle nuove sono cinque: “cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie nei settori agricolo e alimentare e in quello forestale”(art. 29); “pagamenti per interventi silvoambientali”, analoghi a quelli per impegni volontari agroambientali (art. 47); “primo impianto di sistemi agroforestali su terreni agricoli”, per la creazione di sistemi agroforestali che abbinano silvicoltura e agricoltura estensiva (art.44); “formazione e informazione”, rivolta agli operatori economici impegnati nei settori che rientrano nell'asse 3 (art. 58); “acquisizione di competenze e animazione” in vista dell'elaborazione e dell'attuazione di strategie di sviluppo locale (art. 59). Inoltre anche nelle misure che erano già presenti nel precedente periodo di programmazione, ci sono novità importanti sul fronte dell'applicazione e dei contenuti.

3.6.2 L'UE e le reti nazionali di sviluppo rurale

Per questo periodo di programmazione sarà messa a punto una rete di sviluppo rurale a livello nazionale e comunitario per sostenere tutti gli aspetti relativi

³¹ Più in particolare, per aiutare i produttori agricoli a raggiungere gli standard di legge (nel campo dell'ambiente, della sanità pubblica animale e vegetale, del benessere animale e della sicurezza sul lavoro) a intraprendere la qualità certificata delle produzioni e a darsi carico in misura maggiore del benessere animale.

all'applicazione, alla valutazione e allo scambio di migliori pratiche. Questa si sostanzia nell'istituzione, da parte di ogni Stato membro, di una rete rurale nazionale che riunirà le reti nazionali, le organizzazioni e le amministrazioni attive nel settore dello sviluppo rurale a livello comunitario.

Le finalità della rete consisteranno più precisamente nel:

1. raccogliere, analizzare e diffondere informazioni sulle misure comunitarie nel settore dello sviluppo rurale;
2. raccogliere, diffondere e consolidare a livello comunitario le buone pratiche nel settore dello sviluppo rurale;
3. offrire informazioni sugli sviluppi nelle zone rurali dell'Unione europea e nei paesi terzi;
4. organizzare incontri e seminari a livello comunitario per gli operatori attivamente impegnati nel settore dello sviluppo rurale;
5. istituire e gestire reti di esperti così da agevolare scambi di conoscenze e competenze nonché sostenere l'applicazione e la valutazione della politica di sviluppo rurale, sostenere le reti nazionali e le iniziative di collaborazione a livello transnazionale³².

³² Fonti di informazione:

Direzione generale dell'Agricoltura della Commissione europea:

Sviluppo rurale: http://ec.europa.eu/comm/agriculture/rur/index_en.htm

Leader +: <http://ec.europa.eu/comm/agriculture/rur/leaderplus/index.htm>

Tabella 3.1 Evoluzione della Politica europea di sviluppo rurale: passaggi chiave.

Data	Evento	Commento	Fonti ufficiali
1957	Trattato di Roma Art 38 Art 39.2	<p>Per la prima volta vengono previste le politiche per gli interventi strutturali a favore dell'agricoltura.</p> <p>Da affrontare 2 questioni:</p> <p>1) struttura sociale e disparità tra le diverse regioni agricole;</p> <p>2) stretta relazione fra agricoltura e il resto del sistema economico.</p> <p>I finanziamenti per questi interventi non hanno superato il 5% dell'ammontare complessivo destinato alla PAC.</p>	<p>Trattato che istituisce la Comunità economica europea (CEE).</p>
1968	Piano Mansholt	<p>- Si sosteneva che per aumentare il reddito degli agricoltori fosse necessario ammodernare le aziende agricole attraverso la riduzione delle dimensioni aziendali e dell'occupazione del settore;</p> <p>- Si prevedeva l'avvio di una politica regionale di sviluppo rurale, per creare nuovi posti di lavoro nelle attività extra agricole in queste aree.</p>	<p>Commissione delle Comunità europee (1968), <i>Memorandum sulla riforma dell'agricoltura nella Comunità Economica Europea</i>, Bruxelles, 18 dicembre 1968, COM (68) 1000</p>
1972	3 Direttive socio-strutturali su: <i>1) Ammodernamento delle aziende agricole</i> <i>2) Incentivazione all'abbandono dell'attività agricola</i> <i>3) Informazione socioeconomica e qualificazione professionale</i>	<p>Rappresentano il primo vero intervento di una certa organicità a favore delle strutture agricole, con finanziamenti del FEOGA-Orientamento</p>	<p>Dir.n. 159/72; Dir.n. 160/72; Dir.n. 161/72.</p>

1975	Direttiva <i>sull'Agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate.</i>	Questa direttiva rappresenta il primo riconoscimento delle differenze territoriali esistenti nell'agricoltura dell'UE.	Dir n. 268/75
1985	Programmi Integrati Mediterranei	Rappresentano il primo progetto europeo di intervento strutturale integrato a livello territoriale che interviene in tutti i settori economici suscettibili di sviluppo a livello locale. Sono finanziati dai seguenti Fondi: FSE, FESR e FEOGA- Orientamento.	
1986	Atto Unico Europeo	L'Atto Unico europeo, modificando il Trattato di Roma, introdusse, tra le finalità della Comunità, il <i>rafforzamento della sua coesione economica e sociale</i> da perseguire attraverso la riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni europee ed un'azione specifica in quelle meno favorite o insulari, con particolare riguardo alle zone rurali (art. 158).	Commission of the European Communities. <i>Making a success of the Single Act: a new frontier for Europe</i> , COM (87) 100 final. Brussels: 15.02.1987
1988	Riforma dei fondi strutturali	<ul style="list-style-type: none"> - La politica di sviluppo rurale diventa uno dei temi rilevanti per superare le disparità e diversità presenti all'interno delle regioni europee. - La politica di sviluppo rurale acquista importanza nell'ambito delle politiche regionali. - Per il periodo di programmazione 1989-1993 le misure di sviluppo rurale vengono inserite all'interno dei programmi per le regioni in ritardo di sviluppo (Obiettivo 1) e per le altre regioni europee all'interno dell'Obiettivo 5b. 	Reg. 2052/88, Reg. 4253/88, 4255/88 e 4256/88
1988	La Commissione presenta il documento: <i>Il futuro del mondo rurale</i>	Si ritiene che la riduzione dei divari territoriali debba essere perseguita con un approccio integrato ai problemi socio-economici delle aree rurali che faccia leva su tre fattori chiave: 1) la diversificazione delle attività e delle tipologie di aree rurali; 2) l'animazione sociale; 3) l'offerta di servizi destinati alle imprese.	Document COM (88) 501

1991	LEADER	<ul style="list-style-type: none"> - Pensata per le regioni obiettivo 1 e 5b dei Fondi strutturali; - Prevedeva la creazione di partenariati locali e la realizzazione di programmi di sviluppo integrato nelle aree rurali della Comunità. - si basava sull'iniziativa locale per l'identificazione dei problemi (non solo agricoli) delle zone rurali. 	Reg. 4253/88
1992	Riforma Mc Sharry	<ul style="list-style-type: none"> - si iniziò a mettere in discussione il tradizionale sistema di sostegno dei prezzi della vecchia Pac. - vennero varati dei nuovi interventi di tipo sperimentale ("misure di accompagnamento") che tentavano di inserire condizionamenti di tipo strutturale all'interno del tradizionale arsenale di strumenti della politica dei mercati. 	Document COM (91) 100.
1994 1999	Nuovo ciclo di program.zione	<p>L'Obiettivo 5b:</p> <ul style="list-style-type: none"> - favorisce lo sviluppo delle zone rurali in difficoltà, non comprese fra le regioni in ritardo di sviluppo; - gli interventi previsti riguardano: la diversificazione delle attività nel settore agricolo, lo sviluppo del turismo, la valorizzazione dell'ambiente naturale e delle risorse umane, il miglioramento delle condizioni di vita degli agricoltori; - viene finanziato congiuntamente da tre Fondi: FEOGA-Orientamento (50%), FESR (40%) e FSE (10%); - le aree ammesse sono caratterizzate da un elevato tasso di occupazione in agricoltura, reddito agricolo modesto, tendenza allo spopolamento e basso livello di sviluppo socioeconomico. 	
1994	LEADER II	<ul style="list-style-type: none"> - favorisce lo sviluppo delle zone rurali; - si basa su progetti realizzati in collaborazione con le forze sociali, economiche ed Istituzioni locali; - viene finanziata dai Fondi FEOGA e FESR; - gli interventi riguardano aree che non superano i 100.000 abitanti all'interno delle zone appartenenti agli Obiettivi 1 e 5b; 	(COM) OJEC C 180 on 1 July 1994

		- L'Iniziativa prevede la redazione di piani da parte di Gruppi di Azione Locali, in cui sono contenute azioni per favorire piccoli interventi multisettoriali di rivitalizzazione economica, per valorizzare le produzioni locali, il paesaggio e la salvaguardia dell'ambiente.	
1994	Creato il Comitato delle Regioni	Il Comitato delle Regioni ha ampliato e reso più incisivo il ruolo delle regioni e degli enti locali nella definizione delle politiche dell'Unione europea. Al tempo stesso, nella gestione degli interventi strutturali, un maggior rilievo viene dato al monitoraggio ed alla valutazione degli effetti dei singoli programmi nelle realtà locali.	
1996	Conferenza di Cork	Tra gli aspetti chiave di questo documento ricordiamo: - l'enfasi sulla diversificazione delle attività svolte a livello locale; - il decentramento nella gestione delle politiche per consentirne l'adattamento alle specificità territoriali; - l'approccio <i>bottom-up</i> ; - l'esigenza di semplificazione legislativa e di programmazione unitaria a livello regionale degli interventi. Esso suscitò forti opposizioni e resistenze.	www.ec.europa.eu/agriculture/rur/cork_en.htm
1997	Agenda 2000	Questo documento: - da un lato riconosce l'importanza crescente delle politiche di sviluppo rurale nell'agenda dell'UE; - dall'altro, più riduttivamente, individuava ancora la funzione degli strumenti di politica rurale come accompagnamento e integrazione delle politiche di mercato. Si concluse con un ridimensionamento della portata della Dichiarazione di Cork.	COMMISSIONE EUROPEA, <i>Agenda 2000: per un'Unione più forte e più ampia,</i> Bruxelles, 1997

1999	Reg (CE) 1257/99	<p>Il Regolamento rappresenta il documento giuridico che introduce le nuove misure da attuare e sostituisce nove disposizioni legislative dei regolamenti precedenti.</p> <p>La politica di sviluppo rurale diventa il secondo pilastro della PAC ora sostenuta dal Fondo FEOGA</p>	Reg. (CE) 1257/99
1999	Regolamento sui Fondi strutturali comunitari	<p>In un'ottica di semplificazione, gli obiettivi prioritari regionali vengono portati da quattro a due.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nell'<u>obiettivo 1</u> rientrano, come in passato, le regioni in ritardo di sviluppo (Pil procapite inferiore al 75% della media comunitaria) e, inoltre, le ex regioni obiettivo 6, ossia alcune aree nord europee scarsamente popolate. - L'ex obiettivo 5b, riguardante la promozione dello sviluppo e l'adeguamento strutturale delle zone rurali, viene compreso nel nuovo <u>obiettivo 2</u>, relativo alla riconversione economica delle regioni aventi problemi strutturali. 	Reg (CE) 1260/99
2000	LEADER +	<ul style="list-style-type: none"> - Favorisce lo sviluppo delle zone rurali dell'UE; - Si occupa della creazione di nuove attività e di posti di lavoro, della salvaguardia del patrimonio naturale e culturale delle zone rurali, della valorizzazione delle risorse ambientali, cerca di ridurre l'esodo della popolazione verso le città; - Possono beneficiare di questo programma tutte le zone dell'Ue; - Viene finanziata dal FEOGA- <p>Orientamento, per il periodo 2000-2006 vengono destinati a questa Iniziativa 2.020 milioni di euro (di cui all'Italia 267 milioni di euro);</p> <ul style="list-style-type: none"> - I beneficiari dei finanziamenti sono i GAL che elaborano la strategia di sviluppo locale e sono responsabili della sua attuazione. 	(COM) OJEC C 139 del 18 maggio 2000

<p>2000 2006</p>	<p>Nuovo ciclo di program.zione</p>	<p>I principi base della nuova politica di sviluppo rurale sono: <i>1)La plurifunzionalità dell'agricoltura,</i> questo implica il riconoscimento e l'incentivazione della gamma di servizi offerti dagli agricoltori; <i>2)Impostazione plurisetoriale dell'economia rurale,</i> per diversificare le attività, creare nuove fonti di reddito e occupazione e proteggere il patrimonio naturale; <i>3)La flessibilità degli aiuti allo sviluppo rurale;</i> <i>4)La trasparenza nell'elaborazione e nella gestione dei programmi.</i></p>	
<p>2003</p>	<p>Riforma della CAP Conferenza di Lussemburgo</p>	<p>Il potenziamento della politica di sviluppo rurale e quindi nuove iniziative a favore dell'ambiente, della qualità delle produzioni e del benessere degli animali verranno finanziate attraverso la riduzione degli aiuti diretti agli agricoltori mediante la modulazione. Ciò nonostante, gli accordi definitivi sulla riforma della Pac, per quanto riguarda la destinazione dei fondi allo sviluppo rurale, non compiono nessun passo in avanti rispetto alle proposte precedenti.</p>	<p>FISCHLER, F.: Speech delivered at the <i>CAP Reform Committee on Agriculture and Rural Development.</i> SPEECH/03/356 , Brussels, 9 July 2003.</p>
<p>2005</p>	<p>Regolamento del Consiglio (CE) No 1698/2005</p>	<p>Le principali caratteristiche della nuova politica di sviluppo rurale sono: - un unico strumento di finanziamento e di programmazione, il Fondo europeo di sviluppo rurale (FESER); - una vera strategia UE per lo sviluppo che punti più decisamente sui settori di intervento prioritario per l'UE; - potenziamento dei controlli, della valutazione e delle relazioni; - rafforzamento dell'impostazione di tipo ascendente ("<i>bottom up</i>"). Gli Stati membri, le regioni e i gruppi d'azione locale avranno maggiore voce in capitolo per quanto riguarda l'adeguamento dei programmi alle esigenze locali.</p>	<p>Regolamento 1698/2005</p>

<p>2007 2013</p>	<p>Nuovo ciclo di program.zione</p>	<p>I tre obiettivi principali sono: - <i>Asse I</i>: Migliorare la competitività dell'agricoltura e della silvicoltura. - <i>Asse II</i>: Ambiente e gestione del territorio agricolo. Le misure agroambientali resteranno obbligatorie. I beneficiari devono rispettare i requisiti obbligatori UE e nazionali per l'agricoltura e la silvicoltura. - <i>Asse III</i>: Migliorare la qualità della vita e la diversificazione. A questi se ne aggiunge un quarto: - <i>Asse IV</i>: LEADER: (quota minima di risorse CE 5%) manterrà inalterate le caratteristiche dell'omonimo programma di iniziativa comunitaria in termini di approccio, soggetti coinvolti, obiettivi e azioni. I finanziamenti per lo sviluppo rurale aumentano nel periodo 2007-2013. Nel 2013 superano i 13 miliardi di euro, ma rappresentano solo il 30% dei finanziamenti destinati all'agricoltura.</p>	
-----------------------------	--	---	--

Fonte: propria

CAPITOLO 4

ITALIA E INGHILTERRA A CONFRONTO

4.1. Analisi dei contesti nazionali

Questo capitolo tratterà l'analisi delle modalità con cui è stata affrontata la politica di sviluppo rurale rispettivamente nel contesto nazionale italiano e in quello inglese. Quest'indagine è stata condotta innanzi tutto facendo riferimento ad alcuni importanti eventi che si sono verificati e hanno condizionato fortemente i contesti di questi due Paesi, in particolar modo negli ultimi vent'anni. Nel fare ciò si è tenuto come riferimento l'evoluzione avvenuta a livello comunitario che è stata presentata nel terzo capitolo.

Inizialmente verrà proposta una breve panoramica degli input e di alcuni particolari eventi e fattori che si sono verificati a livello "macro" in questa fase storica nei due paesi; a partire da questa ricognizione, ci si è quindi chiesti che tipo di risposta è stata data, da parte degli attori nazionali coinvolti, alla formulazione della politica pubblica qui presa in esame.

Per rispondere a questa domanda sono state svolte delle valutazioni in merito all'implementazione di tale politica, contestualmente alle ultime due fasi di programmazione (1994-1999 e 2000-2006), al fine di cogliere concordanze o discrepanze rispetto a quanto stabilito dai programmi comunitari e per constatare che tipo di priorità sono state assegnate nei diversi paesi in questo settore di *policy*.

Questo ha permesso, infine, di muovere delle ipotesi circa gli esiti prodotti dal quadro della programmazione degli interventi per le aree rurali nei due contesti territoriali esaminati, sia in termini di apprendimento istituzionale, sia rispetto alla sperimentazione di nuove modalità di programmazione.

Come si vedrà, nel contesto italiano, l'emergere e lo sviluppo di principi di partenariato e sussidiarietà tra diversi livelli istituzionali (e non solo istituzionali) ha giocato un ruolo molto importante. Si è, infatti, constatato che negli anni la sperimentazione di tali prassi ha determinato, da un lato, una crescita della capacità programmatica e dall'altro, la necessità di riorganizzarsi per rispondere alle regole comunitarie, elemento che ha rappresentato uno dei fattori trainanti nella diffusione di un nuovo approccio alla gestione delle politiche pubbliche nel nostro paese.

In Inghilterra invece, l'analisi ha dovuto soffermarsi sulla complessa e tuttora dibattuta evoluzione della Politica Regionale del paese che tra tendenze al centralismo e spinte verso forme sempre più decise alla regionalizzazione, ha condizionato fortemente la risposta che è stata data alle istanze contenute nella politica di sviluppo rurale.

4.2. Il contesto nazionale italiano

Per comprendere quanto anticipato nel precedente paragrafo, risulta di fondamentale importanza compiere una sorta di mappatura di quegli eventi e fattori che riteniamo abbiano comportato una progressiva metamorfosi del contesto, politico e sociale, entro cui si è inserita, formulata e quindi implementata la politica di sviluppo rurale esaminata.

In Italia, infatti, più o meno a partire dai primi anni Novanta, inizia quello che possiamo definire un nuovo ciclo di politiche, ispirate sempre più a termini "nuovi", come *sviluppo locale*, nel cui ambito si avvia la sperimentazione di nuove modalità di intervento pubblico.

Si è trattato, fondamentalmente, di una rapida diffusione di politiche pubbliche basate, in modo sempre più deciso, sul principio della *partnership*, sulla concertazione tra diversi livelli di governo, sulla costruzione di partenariati locali e tese all'individuazione di nuove configurazioni istituzionali, sociali ed economiche a livello sub-regionale e settoriale, in grado di generare modelli alternativi di regolazione a livello sia di filiera che territoriale.

I motivi di questo importante mutamento vanno ricercati in alcuni fattori congiunturali che hanno caratterizzato la situazione economica e sociale del nostro paese all'inizio degli anni Novanta.

Innanzitutto, tra i vincoli che hanno indotto al cambiamento, occorre richiamare la fine dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno nel 1992. È stato infatti osservato che la crisi delle politiche di sviluppo incentrate sulle grandi opere infrastrutturali e sugli incentivi all'industrializzazione, che avevano caratterizzato nel nostro paese l'intervento nel Mezzogiorno tra i primi anni Cinquanta e l'inizio degli anni Settanta, abbia portato progressivamente a una sorta di rifiuto di un modello centralista e straordinario dell'intervento pubblico e fatto emergere la necessità di

prevedere nuovi strumenti in grado di responsabilizzare e coinvolgere le comunità locali nei rispettivi percorsi di crescita territoriale.

Nella stessa direzione ha spinto la crisi di legittimazione subita dal sistema politico italiano a seguito delle vicende di Tangentopoli e delle inchieste di Manipulite. Uno degli effetti di questa crisi è stato quello di indebolire le relazioni verticali tra istituzioni centrali e periferiche, lasciando le classi dirigenti locali senza punti di riferimento politici certi e privandole di importanti flussi finanziari provenienti dal centro.

Il vuoto istituzionale che si è creato ha così favorito l'instaurazione di rapporti orizzontali tra gli attori locali, pubblici e privati, che si sono trovati a dover far affidamento unicamente sulle proprie forze.

Un ulteriore vincolo che ha spinto in tale direzione, è rappresentato dalle misure di risanamento della finanza pubblica e di rientro del debito imposte dalla firma di Maastricht. L'inasprimento della pressione fiscale e i drastici interventi di contenimento della spesa pubblica, hanno, infatti, coinvolto ogni grado della pubblica amministrazione, ed in particolar modo gli enti locali, che hanno dovuto cercare nuove fonti di finanziamento e nuovi sistemi d'intervento.

Ancor più determinante, nella creazione di un sistema di *policy-making* locale incentrato sulla compartecipazione e sul partenariato tra settore pubblico e privato, è stata la compresenza, in questa fase, di alcuni fattori facilitanti, tra cui il processo di decentramento in atto a partire dalle leggi e dai decreti Bassanini³³ fino alla riforma del Titolo V della Costituzione che ha portato ad una crescente centralità dell'ente locale, anche rispetto alle politiche di sviluppo e promozione del territorio.

La cosiddetta "Riforma Bassanini" ha, infatti, da un lato, attribuito a Regioni ed enti locali un ruolo di primo piano in tema di sviluppo territoriale e, dall'altro, ha introdotto uno stile di *policy-making* basato sulla negoziazione e sulla contrattazione tra pubblica amministrazione e attori privati, assegnando all'ente locale un importante compito di regia e coordinamento piuttosto che di intervento diretto³⁴. Tale processo, con percorsi, modalità e intensità diverse a seconda delle regioni, ha interessato ovviamente anche gli interventi strutturali cofinanziati dall'UE.

³³ Ci si riferisce in particolare alle leggi 59/1997 e 127/1997 e ai decreti legislativi 469/1997 e 112/1998.

³⁴ La legge "Bassanini" (art.1) prevede, ai sensi degli articoli 5, 118 e 128 della Costituzione Italiana, la possibilità di trasferire, delegare o attribuire funzioni e compiti alle Regioni e agli Enti locali, relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità.

Le diverse regioni hanno fatto fronte a questa esigenza di riordino in maniera non omogenea, sia per quanto riguarda i tempi di risposta, sia per quanto riguarda i contenuti delle norme promulgate per regolamentare tale materia a livello regionale; tuttavia sono stati comunque costretti a confrontarsi con questo “terremoto” istituzionale.

È proprio dalla commistione di questi svariati fattori che si inseriscono le misure inerenti lo sviluppo rurale avviate a livello nazionale nel corso degli anni Novanta che hanno recepito (o tentato di recepire), seppur con sfumature diverse, tutta la carica innovativa che si andava sprigionando da questo contesto “riformato”.

Con la Riforma Bassanini, innanzi tutto, sono stati definiti i principali attori del processo decisionale e implementativo della politica agricola e rurale italiana. Proprio per evidenziare i riflessi istituzionali seguiti alla definizione della “nuova” PAC, ora divisa in due pilastri, riportiamo di seguito anche gli attori chiave per il settore “agricolo”.

Questi sono:

- ◆ l'*esecutivo*, con il compito di elaborare i programmi e definire la posizione italiana all'interno di quella comunitaria. Esso ha inoltre il ruolo di indirizzo e guida del processo legislativo, controllo sugli apparati amministrativi e gestione degli altri attori portatori di interessi organizzati;
- ◆ l'apparato ministeriale allargato, composto dal *Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste e dagli organismi pubblici e associativi*, che hanno affermato una struttura parallela a quella ministeriale che, per conto dello Stato, ma al di fuori di qualsiasi indirizzo e controllo pubblico, ha gestito in gran parte la politica del credito agrario, degli ammassi, della distribuzione e della commercializzazione, del progresso tecnico e della meccanizzazione, rispondendo a logiche corporative e alle esigenze dei maggiori gruppi di interesse economico;

Per quel che riguarda invece lo sviluppo rurale, d'ora in poi il ruolo di protagonisti passa in mano alle *Regioni*, alle quali è stato assegnato proprio l'incarico di gestire la Politica di Sviluppo Rurale nel suo complesso.

Continuando nella presentazione delle sperimentazioni e novità verificatesi in questo settore in tale fase politica, va menzionata l'esperienza dei patti territoriali e, più in generale, della programmazione negoziata, rivolte alle aree meno sviluppate del

nostro paese, ma anche altre esperienze riguardanti il settore agricolo nelle quali è stato sperimentato un approccio nuovo di concertazione interregionale delle azioni programmate (programmi interregionali) e l'introduzione di innovazioni organizzative, a carattere professionale, tese ad integrare, anche societariamente, le varie fasi della filiera agro-alimentare (contratti di filiera).

A livello nazionale dunque, agli interventi comunitari che in questo periodo, come si vedrà, iniziano a dettare le “regole del gioco”, vanno ad affiancarsi una pluralità di strumenti legislativi esplicitamente disegnati per l'agricoltura e le aree rurali. Accanto a questi meritano di essere ricordati gli interventi previsti dalle singole Regioni considerata la loro competenza legislativa in materia di agricoltura e sviluppo rurale ed il conseguente ruolo da esse assunto nella programmazione per il settore.

4.3. L'Italia nel contesto della PAC e della Politica europea per lo Sviluppo Rurale

Le considerazioni precedenti permettono di interpretare in modo più particolareggiato quello che è stato, nel tempo, il “sentimento nazionale” e la risposta istituzionale e politica della partecipazione Italiana alla PAC, in una prima fase, e alle politiche europee di sviluppo rurale, in un secondo momento.

Da un'analisi generale possiamo affermare che la partecipazione dell'Italia alla PAC è stata caratterizzata, inizialmente, da una non piena comprensione e condivisione delle regole del gioco europeo da parte dei decisori italiani. Si è parlato generalmente di *partecipazione tardiva* e di penalizzazione dell'agricoltura italiana in Europa. Ciò spiega anche perché l'impostazione agricola italiana è stata sempre distante dal paradigma produttivista della PAC, della quale si sono adottate, come si vedrà nella successiva analisi, piuttosto selettivamente strategie e strumenti, con esiti differenziati per comparti produttivi, tipi di aziende e aree territoriali.

Solamente nella seconda metà degli anni Novanta sembra modificarsi sostanzialmente la percezione del vincolo europeo e la posizione italiana nell'arena comunitaria.

Infatti, in base ai nuovi indirizzi dati alla PAC da Agenda 2000, sembra si siano innescati, nonostante gli ampi dibattiti e contraddizioni in precedenza messi in luce sul tema (Cfr. Cap. 3), alcuni importanti filoni di cambiamento. Con Agenda 2000 è stata in parte abbandonata l'impostazione produttivista, enfatizzando invece

gli obiettivi della multi-funzionalità, dell'agricoltura e dello sviluppo rurale, cosa che in realtà ha favorito un sostanziale avvicinamento fra impostazioni prima divergenti, consentendo all'Italia di combinare proficuamente consolidati interessi agricoli a favore del sostegno pubblico del settore con le nuove istanze per la tutela del territorio, per la sicurezza alimentare e per le produzioni biologiche.

Conseguentemente alle modifiche introdotte da Agenda 2000, in Italia il sostegno allo sviluppo rurale ha quindi assunto un ruolo importante quanto il sostegno all'agricoltura. In questo campo il FEOGA-Garanzia, strumento finanziario a sostegno dello sviluppo agricolo, si combina con il FEOGA-Orientamento, strumento della coesione economica e sociale appartenente alla famiglia dei fondi strutturali.

4.4. Analisi degli interventi di politica rurale in Italia

Tenendo a riferimento quanto detto fin qui, in questo paragrafo è presentata tutta una serie di dati e valutazioni su quelli che sono stati gli interventi di politica di sviluppo rurale realizzati in Italia nel corso delle ultime due fasi di programmazione.

Quest'analisi, condotta sulla base dello studio dei documenti di programmazione del nostro paese (Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, Direzione generale dello sviluppo rurale³⁵) e della letteratura sul tema (De Filippis 2002a; Inea 2000, 2001, 2001b, 2005, 2006) presenta, innanzi tutto, una panoramica generale dei diversi strumenti utilizzati e degli interventi realizzati, focalizzando poi l'attenzione su eventuali cambiamenti, congruenze o discrepanze con la normativa comunitaria.

◆ *programmazione 1994-1999*

Nel periodo 1994-1999 la struttura della programmazione e l'utilizzo dei Fondi strutturali è stata caratterizzata da una complessa articolazione degli interventi, sia attraverso la programmazione per *Obiettivi prioritari*, sia attraverso le *Iniziative Comunitarie*, con una differenza non solo nominale, ma anche sostanziale nell'incidenza sia sul fronte programmatico che finanziario. I Regolamenti adottati nel 1993, in relazione al periodo '94-'99, hanno definito sei differenti *Obiettivi prioritari*

³⁵ <http://www.politicheagricole.it/SviluppoRurale/default>

attraverso cui articolare la programmazione e la gestione delle risorse finanziarie dei Fondi strutturali. In particolare gli interventi a carattere strutturale, che hanno interessato direttamente le aree rurali italiane (*Tabella 4.1*) sono stati finanziati nell'ambito dell'Obiettivo 1, dell'Obiettivo 5a, dell'Obiettivo 5b e dell'Iniziativa Comunitaria LEADER II.

Tali interventi, finanziati con il contributo del Feoga-Orientamento, hanno seguito modalità di programmazione differenti nelle Regioni Obiettivo 1 e nelle Regioni fuori Obiettivo 1.

Tabella 4.1 Obiettivi prioritari definiti per il periodo di programmazione 1994-1999.

	Obiettivi	Criteri di ammissibilità	Fondi Strutturali
OBIETTIVO 1	Promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle Regioni il cui sviluppo è in ritardo.	PIL pro capite inferiore al 75% di quello comunitario.	FESR, FEOGA-O, FSE, SFOP
OBIETTIVO 5a Agricoltura	Accelerare l'adeguamento delle strutture agricole nell'ambito della riforma della politica agricola comune e facilitare le misure di ristrutturazione della pesca nell'ambito della revisione della politica comune della pesca.	Tutto il territorio comunitario può beneficiare degli interventi programmati e attuati in funzione delle finalità di questo obiettivo. In Italia in questo obiettivo sono stati finanziati specifici programmi per l'attuazione di alcuni regolamenti e direttive comunitarie e dei programmi multiregionali.	FEOGA-O SFOP
OBIETTIVO 5b Sviluppo rurale	Agevolare lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle zone rurali.	Aree rurali al di fuori dell'obiettivo 1 caratterizzate da un basso livello di sviluppo socioeconomico, valutato in base al PIL pro capite. Tali aree devono inoltre soddisfare almeno due dei tre criteri: un tasso elevato di occupazione agricola, un basso livello del reddito agricolo, una bassa densità di popolazione o considerevole tendenza allo spopolamento.	FESR FSE FEOGA-O

Fonte: Direzione generale dell'Agricoltura della Commissione europea.

Per le *Regioni Obiettivo 1*, la programmazione degli investimenti prevedeva un Quadro comunitario di sostegno (QCS). Sulla base degli obiettivi e degli Assi prioritari previsti dal QCS, ciascuna amministrazione centrale e regionale ha redatto, secondo il proprio livello di competenza, la stesura dei Programmi Operativi. In queste regioni gli interventi previsti per l'Obiettivo 5a, che interessavano trasversalmente tutto il territorio comunitario, sono stati integrati all'interno dei Programmi Operativi.

Le *Regioni fuori Obiettivo 1* sono state interessate dall'Obiettivo 5b e 5a. Il primo riguardava aree rurali specificatamente individuate sulla base del loro livello di sviluppo. Nel periodo di programmazione '94-'99, i territori italiani facenti parte di questo obiettivo erano collocati esclusivamente nelle regioni del Centro-Nord e si estendevano su una superficie di poco inferiore agli 800.000 kmq, con una popolazione di circa 5 milioni di abitanti.

Il sistema di programmazione prevedeva che gli interventi si basassero su un Documento Unico di Programmazione (DocUP) redatto a livello regionale. L'Obiettivo 5a, invece, è stato attuato attraverso una serie di regolamenti e direttive (Reg.951/97 e 867/90) che solo in alcuni casi hanno previsto la realizzazione di programmi operativi regionali.

Il LEADER II in Italia è stato applicato nelle zone rurali ricadenti nell'Obiettivo 5b (Centro-Nord) e nell'Obiettivo 1, interessando un territorio di circa 10 milioni di abitanti. Il LEADER II prevedeva una programmazione regionale (PLR) e una programmazione locale (PAL), gestita da *partnership* locali che dovevano assicurare il coinvolgimento di soggetti pubblici e privati (i Gruppi d'Azione Locale – GAL).

◆ *programmazione 2000-2006*

Con *Agenda 2000* gli aspetti relativi alla programmazione per lo sviluppo rurale vengono modificati in modo significativo. Essi, anzitutto, sono estesi a tutto il territorio dell'UE e non solo alle zone Obiettivo e il loro finanziamento proviene anche dalla sezione Garanzia del FEOGA, canale che nel passato era dedicato esclusivamente alla politica di mercato o alle misure di compensazione diretta. In questo modo lo sviluppo rurale rientra nella più ampia categoria delle politiche regionali (INEA, 2000).

La programmazione delle misure di sviluppo rurale si articola in tre direzioni. Gli

interventi delle regioni ricadenti nell'obiettivo 1 devono essere coerenti con il Quadro Comunitario di Sostegno (QCS)³⁶ e integrati nei Programmi Operativi Regionali (POR)³⁷, mentre quelli delle zone obiettivo 2 devono essere formalizzati nei Documenti Unici di Programmazione (DocUP)³⁸.

Il sistema di programmazione delle misure fuori Obiettivo fanno, invece, riferimento al Piano di Sviluppo Rurale (PSR) elaborato al livello geografico ritenuto più opportuno da ciascuno Stato Membro. In Italia il livello territoriale di riferimento è quello regionale, nell'ambito del quale si è optato per una programmazione integrata nel PSR degli interventi di sviluppo rurale delle aree ricadenti nell'Obiettivo 2 e previsti dal Reg. CEE 1750/99. Il territorio nazionale è quindi stato bipartito in:

- ◆ Regioni Obiettivo 1, il Sud, i cui interventi co-finanziati dal FEOGA-Orientamento sono inclusi con la programmazione degli altri fondi nel QCS e nei POR e che hanno dovuto predisporre appositi PSR per le ex-misure di accompagnamento e le indennità compensative;
- ◆ Regioni fuori Obiettivo 1, il Centro-Nord, che fanno riferimento alla sola programmazione del PSR³⁹ (INEA, 2000).

Infine, la programmazione *Leader plus* i cui interventi, realizzabili all'intero del territorio nazionale, sono indicati nei Piani di Sviluppo Locale. Il sistema di programmazione per lo sviluppo rurale di *Leader plus* si pone lo scopo di realizzare i principi di politica rurale stimolando una significativa competenza nella lettura delle potenzialità del territorio di riferimento e nel trasformare tali punti di forza in un

³⁶ Sulla base dell'art. 9 del Reg. CE n. 1260/99 lettera d "Il Quadro Comunitario di Sostegno è il documento approvato dalla Commissione d'intesa con lo Stato membro interessato, sulla base della valutazione del piano presentato dallo Stato membro stesso e coerente la strategia e le priorità di azione dei Fondi e dello Stato membro, i relativi obiettivi specifici, la partecipazione dei Fondi e le altre risorse finanziarie. Tale documento è articolato in assi prioritari ed è attuato tramite uno o più Programmi Operativi".

³⁷ L'articolo 9 del Reg. CE n. 1260/99 lettera f considera Programma Operativo "il documento approvato dalla Commissione ai fini dell'attuazione di un QCS, composto di un insieme coerente di assi prioritari articolati in misure pluriennali, per la realizzazione del quale è possibile far ricorso a uno o più Fondi e ad uno o più degli altri strumenti finanziari esistenti, nonché alla BEI."

³⁸ La lettera g dell'art. 9 del Reg. CE n. 1260/99 definisce Documento Unico di Programmazione "un documento unico approvato dalla Commissione che riunisce gli elementi contenuti in un QCS e in un programma operativo".

³⁹ Ciò ha fatto sì che in Italia, nonostante l'obiettivo di semplificazione introdotto da "Agenda 2000", il numero dei documenti programmatici sia elevato. Per il periodo di programmazione 2000-2006 si annoverano, infatti, un QCS, sette POR e Complementi di programmazione (i documenti di attuazione della strategia e degli assi prioritari degli interventi, contenenti gli elementi dettagliati a livello di misura), ventuno PSR, quattordici Doc.UP, e 21 Leader plus (INEA, 2000).

processo di sviluppo sostenibile e integrato formalizzato nel piano di sviluppo.

Dal processo descritto emerge che, in questa fase di programmazione, i veri protagonisti divengono sempre più gli attori locali, i quali sono chiamati a pensare e realizzare, in modo sempre più integrato, il sentiero di crescita dal basso del territorio rurale. Il punto di arrivo e di partenza della programmazione è rappresentato dal territorio rurale che deve essere continuamente analizzato, attivato e modificato per stimolare il processo di crescita endogena, sostenibile ed integrata previsto dagli orientamenti strategici comunitari.

◆ *Analisi complessiva degli interventi*

Il primo dato che merita attenzione concerne la dotazione finanziaria delle misure di sviluppo rurale che è stata stanziata nel nostro paese, la quale, considerando l'insieme degli stanziamenti nelle diverse zone del paese, è stato abbastanza cospicuo. In termini di programmazione, infatti, sono stati destinati allo sviluppo rurale in Italia più di 14 miliardi di euro, per il periodo che va dal 2000 al 2006. Se si considera che nel triennio 1998-2000 la spesa comunitaria per interventi di mercato si è aggirata intorno ai 4-5 miliardi di euro annui (INEA 2001b), è evidente che la residualità in termini di impegno finanziario della spesa strutturale non assume le dimensioni macroscopiche del passato.

Così come per altri Stati membri, anche nel nostro paese la logica dominante che ha prevalso nella programmazione degli interventi è stata una logica di tipo *settoriale*. Infatti, come si evince dalla *tabella 4.2*, la dotazione finanziaria delle diverse misure è classificata in base al loro grado di orientamento verso obiettivi settoriali, di sviluppo territoriale e di salvaguardia dell'ambiente, con una netta prevalenza dei primi⁴⁰. I dati riportati evidenziano l'esistenza di un chiaro problema in termini di articolazione e suddivisione della spesa tra i diversi interventi della politica di sviluppo rurale, in quanto tra essi vengono a confluire tipologie di azioni estremamente diverse e solo un ristretto numero di misure sono dirette in modo esplicito allo sviluppo territoriale, attraverso il sostegno delle attività svolte in ambiti rurali (artigianato, servizi, turismo, oltre che agricoltura), degli interventi per il miglioramento infrastrutturale o di valorizzazione delle risorse naturali.

⁴⁰ Il simbolo “+” sta ad indicare la maggior o minor implicazione della misura in questione rispetto al settore di intervento.

Tabella 4.2 Politiche di sviluppo rurale in Italia: dotazione finanziaria per tipologia di intervento

Intervento	€ (milioni)	%	Settore	Territ.rio	Ambiente
Primo insediamento dei giovani agricoltori	696	4,8	+++	+	
Incentivi per la trasformazione e commercializzazione	1.315	9,1	+++	+	
Investimenti nelle aziende agricole	2.448	16,9	+++		+
Ricomposizione fondiaria	236	1,6	+++	+	
Miglioramento fondiario	31	0,2	+++		+
Prepensionamento	42	0,3	+++	+	
Totale ammodernamento	4.767	33,0			
Commercializzazione dei prodotti agricoli di qualità	132	0,9	+	+++	
Incentivazione di attività turistiche ed artigianali	107	0,7		++++	
Altri interventi di diversificazione	367	2,5	+	+++	
Totale diversificazione	607	4,2			
Gestione delle risorse idriche	568	3,9	+++		
Riparazione danni e prevenzione disastri naturali	151	1,0	++	+	+
Miglioramento protezione e tutela del patrimonio rurale	225	1,6		++++	
Infrastrutture connesse allo sviluppo dell'agricoltura	654	4,5	+++	+	
Totale Infrastrutture	1.598	11,0			
Assistenza alla gestione delle aziende agricole	117	0,8	+++	+	
Ingegneria Finanziaria	59	0,4	++	++	
Servizi per la popolazione rurale	185	1,3	+	+++	
Totale servizi	361	2,5			
Misure agroambientali	3.919	27,1	++		++
Imboschimento delle superfici agricole	818	5,7	++		++
Altri interventi per la tutela dell'ambiente	594	4,1	++		++
Totale Ambiente	5.331	36,9			
Aiuti al settore forestale	515	3,6	+	+	++
Indennità compensative	577	4,0	+++	+	
Formazione degli operatori agricoli e forestali	119	0,8	++	+	+

Misure in corso (FEOGA) e valutazione	120	0,8			
Leader+	467	3,2		++++	
Totale generale	14.461	100,0			

Fonte: Elaborazioni sui piani finanziari dei PSR e dei CdP, in De Filippis, Storti 2002a.

L'analisi della distribuzione della spesa tra le diverse voci rende possibili alcune considerazioni riguardo alle modalità di intervento privilegiate e consente una valutazione sulle priorità assegnate ai singoli obiettivi.

Innanzitutto il grado d'efficienza delle amministrazioni coinvolte e la loro capacità progettuale, sono risultate determinanti nella scelta delle forme di incentivazione, aspetto che ha condotto spesso a privilegiare quelle modalità di intervento che più erano consolidate nella pratica locale o, in alternativa, quelle che si caratterizzavano per la presenza di automatismi nei meccanismi di spesa, quali le misure a premio. In tal senso va notato il peso, in termini finanziari, che è stato dato alle misure agroambientali e per l'imboschimento e le indennità compensative (37%) che consistono sostanzialmente nell'erogazione di un premio agli agricoltori. Tali interventi, nelle intenzioni del legislatore, avrebbero dovuto consentire il perseguimento di finalità ambientali e/o la compensazione di svantaggi di tipo naturale o socio-economico in territori rurali marginali.

Alle misure di ammodernamento viene destinata una quota pari al 33% delle risorse complessive, mentre al Leader e alle misure per la diversificazione economica, le infrastrutture e i servizi va il 21% degli aiuti stanziati. Queste percentuali, tuttavia, non riflettono la reale distribuzione delle risorse tra interventi suscettibili di concorrere ad uno sviluppo equilibrato nelle sue diverse componenti, settoriale, territoriale e sociale, e le misure di stampo tradizionale. Infatti molti degli strumenti considerati nella quota del 21%, quali ad esempio quelli per la gestione delle risorse idriche o le infrastrutture agricole, hanno per definizione una valenza settoriale.

Una valutazione più realistica del peso effettivo assunto dagli interventi più innovativi può essere ottenuta facendo riferimento alla classificazione proposta da De Filippis e Storti (2002a), in base alla quale i singoli strumenti di intervento sono organizzati a seconda del grado di orientamento verso obiettivi settoriali, territoriali e ambientali presentata nella *tabella 4.3*. Seguendo questa logica, risulta che alle misure

prevalentemente riconducibili ad una logica settoriale viene destinato il 48% delle risorse, mentre alle misure più innovative va solo il 10% (tabella 4.3).

Tabella 4.3 Il reale contenuto delle politiche di sviluppo rurale

Classificazione	Tipologie di intervento	Spesa pubblica % ⁴¹
Misure settoriali tradizionali	<ul style="list-style-type: none"> - Primo insediamento dei giovani agricoltori; - Incentivi per la trasformazione e commercializzazione; - Investimenti nelle aziende agricole; - Ricomposizione fondiaria; - Miglioramento fondiario; - Prepensionamento; - Gestione delle risorse idriche - Infrastrutture connesse allo sviluppo dell'agricoltura; - Assistenza alla gestione delle aziende agricole; - Indennità compensative; - Formazione degli operatori agricoli e forestali; 	48%
Misure intermedie	<ul style="list-style-type: none"> - Ingegneria finanziaria; - Misure agroambientali; - Imboschimento delle superfici agricole; - Altri interventi per la tutela dell'ambiente; - Aiuti al settore forestale; 	41%
Misure innovative	<ul style="list-style-type: none"> - Commercializzazione dei prodotti agricoli di qualità; - Incentivazione di attività turistiche e artigianali; - Altri interventi di diversificazione; - Miglioramento, protezione e tutela del patrimonio rurale; - Servizi per la popolazione rurale; - Leader +; 	10%

Fonte: Elaborazioni sui piani finanziari dei PSR e dei CdP, in De Filippis, Storti (2002a)

Il rimanente 41% delle risorse riguarda le misure di imboschimento e agroambientali e alcuni strumenti per l'ambiente, i servizi e le foreste. Considerandone gli obiettivi "dichiarati", sembra opportuno collocare questi interventi in una posizione intermedia tra le misure orientate al settore e quelle

⁴¹ La somma delle singole voci è inferiore a 100 in quanto alcune delle misure contengono un insieme eterogeneo di interventi che non sono state considerate nella classificazione proposta.

maggiormente innovative, anche se non emerge un chiaro orientamento verso l'una o l'altra delle finalità qui considerate.

Il quadro fin qui tracciato conferma l'ipotesi che gli strumenti maggiormente indirizzati ad obiettivi di sviluppo territoriale abbiano ricevuto una scarsa applicazione nell'ambito dei programmi italiani. Tale circostanza è sicuramente legata alla scelta delle amministrazioni regionali di concentrare l'attenzione sui classici interventi strutturali e infrastrutturali agricoli oltre che sulle misure agroambientali, in quanto obbligatorie. Tuttavia bisogna anche considerare che nell'ambito della strumentazione comunitaria le misure genuinamente sganciate da un legame con l'agricoltura sono davvero poche.

A questo riguardo Bryden (2000) sottolinea come già Agenda 2000 avesse collocato lo sviluppo rurale all'interno della politica settoriale quale parte di una strategia che fa leva sulla cosiddetta "multifunzionalità" dell'agricoltura per giustificare il mantenimento di un certo livello di sostegno al settore nel quadro del negoziato agricolo in seno al WTO (De Filippis, 2002).

Inoltre, per quel che riguarda l'alta priorità assegnata agli obiettivi settoriali, Bryden individua le principali ragioni dello scarso entusiasmo suscitato dagli interventi di diversificazione economica nella resistenza delle *lobbies* agricole, nei vincoli di bilancio e nel ruolo di primo piano dei Ministeri dell'agricoltura e più in generale delle amministrazioni di settore. Le motivazioni individuate da Bryden possono essere più in generale applicate anche al nostro paese, dove la programmazione e gestione della politica di sviluppo rurale sono affidate generalmente agli assessorati regionali all'agricoltura. Tuttavia, nel caso italiano emergono, nell'applicazione delle politiche rurali, alcune questioni specifiche sulle quali è opportuno soffermarsi.

In primo luogo vanno considerate le peculiarità in termini di assetto istituzionale che influiscono sull'approccio seguito nella programmazione, contribuendo a rendere il quadro anche più complesso. Negli altri paesi europei la responsabilità di programmazione e gestione dello sviluppo rurale è nazionale (Francia, Olanda, Svezia, Danimarca, Lussemburgo, Irlanda, Grecia e Portogallo) o mista, ossia distribuita tra Stato e Regioni (Germania, Belgio, Spagna e Finlandia), con la sola eccezione del Regno Unito, dove la programmazione è articolata in quattro programmi regionali (Inghilterra, Scozia, Galles e Irlanda del Nord).

In Italia il totale decentramento delle competenze in materia di agricoltura alle Regioni ha significato anche uno spostamento a questo livello della programmazione degli interventi. Se si considera l'insieme dei programmi con cui si realizza la gestione delle misure di sviluppo rurale, i documenti di programmazione regionali in Italia sono stati ben 35⁴². Ciò potrebbe essere un segnale positivo in termini di partecipazione locale alla definizione degli interventi, ma è chiaro che un numero così elevato di programmi aumenta in modo considerevole le difficoltà di gestione e, comportando generalmente un'articolazione delle competenze su diversi livelli, moltiplica i problemi di integrazione tra gli interventi⁴³. In assenza di appropriati meccanismi di coordinamento, esiste il rischio che la programmazione si traduca in una serie di azioni tra di loro incoerenti ed in una segmentazione delle politiche tale da inficiarne l'efficacia. A questo si aggiungano le difficoltà e i costi legati all'implementazione di un sistema di monitoraggio nazionale che assicuri la trasparenza e consenta la ricostruzione di un quadro unitario sullo stato di attuazione dei programmi.

Una caratteristica comune a moltissimi programmi regionali, inoltre, riguarda la scelta di attivare la quasi totalità delle misure previste dai regolamenti comunitari, la cui conseguenza diretta è la presenza, soprattutto nel caso delle misure più innovative, di un gran numero di interventi con una dotazione finanziaria spesso insufficiente al raggiungimento degli obiettivi ad essi collegati.

Un altro aspetto da considerare, infine, è legato al livello di territorializzazione e integrazione degli interventi che ha caratterizzato la programmazione nel nostro paese. La riforma estende il campo di applicazione delle politiche di sviluppo rurale a tutte le aree dell'Unione ma non esclude la possibilità che le autorità responsabili della loro gestione individuino criteri e modalità per differenziare le aree rurali e per selezionare quelle più bisognose di sostegno. In Italia la maggior parte delle regioni ha optato per un'applicazione orizzontale degli interventi sul territorio. Per quel che riguarda l'integrazione qualche eccezione si rileva nei programmi delle regioni

⁴² Si sono presi in considerazione i seguenti programmi: sette Por e rispettivi complementi di programmazione nelle regioni obiettivo 1; sette Psr in obiettivo 1; quattordici Psr fuori obiettivo 1. A questi andrebbero aggiunti, in realtà, i ventuno Piani Leader Regionali e, qualora tutte le regioni avessero optato per il programma operativo piuttosto che per la sovvenzione globale, altrettanti complementi di programmazione.

⁴³ A livello regionale, generalmente la gestione dei Psr e dei programmi *Leader* fa capo agli assessorati all'agricoltura, mentre quella dei Por ricade sotto la responsabilità degli assessorati alla programmazione.

obiettivo 1, che prevedono la realizzazione dei cosiddetti “Progetti integrati”, in alcuni casi orientati verso l’agricoltura e le aree rurali, finalizzati a promuovere lo sviluppo di un territorio attraverso l’utilizzo integrato degli interventi. Tuttavia, i criteri cui le diverse regioni fanno riferimento per la definizione dei territori su cui avviare i progetti sono estremamente eterogenei (si va dall’individuazione puntuale di territori specifici alla semplice ripartizione tra le diverse province delle risorse destinate a questo strumento) e denunciano l’assenza di una strategia unitaria (De Filippis 2002).

A questo riguardo occorre sottolineare che se la concentrazione degli aiuti sulle aree più bisognose è condizione indispensabile per garantire l’efficacia della nuova politica di sviluppo rurale e delle politiche regionali in genere, altrettanto importante è l’individuazione di ambiti territoriali adeguati alla programmazione degli interventi. Resta da stabilire in che misura questi possono essere individuati attraverso un processo di zonizzazione calato dall’alto, seppure negoziato tra il centro (nazionale e/o regionale) e gli enti locali. La soluzione individuata per il programma Leader⁴⁴ ha previsto una zonizzazione a maglie larghe che lascia al territorio, inteso come luogo in cui si organizza la vita collettiva, il compito di proporre gli ambiti di programmazione. Attraverso la definizione di criteri di selezione dei progetti locali che tengano conto delle caratteristiche della strategia proposta e del partenariato, Leader ha cercato poi di garantire il superamento di una logica di pura ripartizione delle risorse tra gli agenti coinvolti.

Senza entrare nel merito del grado di successo di questa esperienza, va rilevato comunque che essa ha rappresentato una buona occasione per sperimentare soluzioni innovative che hanno aiutato a selezionare meccanismi e strumenti con cui stimolare la capacità progettuale locale, l’ispessimento relazionale del territorio, l’avvio di processi di pianificazione strategica che hanno aiutato a far emergere un nuovo disegno istituzionale dei territori che ha tentato di rispondere finalmente ad una logica di *governance*. D’altro canto è opinione diffusa (De Filippis 2002a) che il Leader non sia, di per sé, una strategia applicabile su larga scala, se non al prezzo di perdere molta della sua carica innovativa. È, infatti, proprio grazie al suo carattere

⁴⁴ In questo ambito, come già evidenziato precedentemente, si prevede la definizione di macroterritori entro cui i gruppi di azione locale possono candidarsi al finanziamento di specifici piani di sviluppo locale.

pilota che questa iniziativa riesce a mantenere un margine di autonomia rispetto al *mainstream* delle politiche di sviluppo rurale, nel cui ambito il disegno degli strumenti e l'attuazione stessa degli interventi finiscono con l'essere condizionati da una architettura istituzionale complicata dalla costante ricerca di nuove soluzioni che tutelino vecchi interessi della lobby agricola tradizionale.

4.5 Un bilancio: risultati, innovazioni, limiti.

Da quanto è emerso possiamo affermare che in Italia si evidenzia un'impostazione delle politiche cofinanziate dal FEOGA che, con le dovute eccezioni, si può definire abbastanza "tradizionale", con una preferenza nettissima per gli interventi di tipo settoriale o strettamente connessi all'attività agricola e che, di conseguenza, vedono come beneficiari gli agricoltori in senso stretto. La componente "territoriale" degli interventi, maggiormente in linea con i paradigmi teorici e l'impostazione delle politiche di sviluppo più organico del territorio, è quella che meno riscontra il favore delle amministrazioni italiane.

Questo tipo di scelta, tuttavia, costringe ad una seria riflessione, soprattutto in vista dei profondi mutamenti attesi nei prossimi anni nell'UE, poiché, in una qualche misura, contraddice le dichiarazioni di intenti e gli obiettivi previsti sia a livello comunitario che nazionale e alcune delle tendenze più generali in atto da alcuni anni nelle aree rurali, tenendo anche conto dei nuovi vincoli e orientamenti previsti nell'attuale fase di programmazione. Ci si riferisce alla notissima questione della progressiva perdita di peso dell'attività agricola nelle aree rurali e dell'esigenza di stimolare attività alternative in queste zone, propugnata in tutte le sedi e agli scopi più diversi, ma le cui modalità di realizzazione pratica determinano ancora profondo disaccordo sia sul piano teorico che politico.

Pur tuttavia, se si confronta per esempio la rilevanza in termini finanziari delle tipologie di investimento previste dalle Regioni Obiettivo 1 nella fase di programmazione 2000-2006, con l'importanza delle stesse nel periodo 1994-99 (*tabella 4.4*), si notano alcuni rilevanti cambiamenti nell'impostazione delle politiche. In particolare l'importanza delle misure settoriali di ammodernamento previste per il periodo 2000-2006 risulta ridimensionato (52% contro il 67% della precedente fase). Tale riduzione dell'intervento settoriale avviene a vantaggio degli interventi di "contesto", in linea con la filosofia di intervento prevista nel QCS. Infatti, sempre in

termini relativi, risultano di molto accresciuti gli interventi di tipo infrastrutturale e gli interventi a carattere ambientale (di natura prevalentemente pubblica).

Tabella 4.4: POR obiettivo 1. Confronto tra le tipologie di investimento della fase 1994-99 e quelle della fase 2000-2006 (percentuale sul costo totale).

Misure	1994-1999	2000-2006
Ammodernamento	66,8	52,3
Infrastrutture	9,4	23,1
Ambiente	5,2	13,8
Diversificazione	5,6	6,1
Servizi e formazione	5,6	4,4
Misure in corso	7,4	0,3
Totale	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni INEA su dati Programmi operativi regioni obiettivo 1.

Per completare l'analisi sin qui svolta, appare utile soffermare l'attenzione su un altro aspetto di particolare rilievo: il fenomeno del cambiamento istituzionale.

Nell'ultimo trentennio l'attuazione degli interventi comunitari in Italia è stato, infatti, un importante veicolo di cambiamento organizzativo ed ha prodotto apprezzabili innovazioni procedurali, stimulate dalla necessità di rispondere alle rigorose regole comunitarie in termini di rispetto degli obiettivi di spesa ma anche di gestione e controllo degli interventi (INEA 2005).

Inoltre, nell'ambito dei Fondi strutturali sono stati posti in essere diversi esempi sia di decentramento della gestione verso le istituzioni locali, che di sperimentazione di metodi partenariali e dal basso, basati sulla progettualità locale e sul coinvolgimento nelle aree rurali dei diversi attori socio-economici. Si pensi, ad esempio, all'adozione della progettazione integrata, sia territoriale che tematica, sperimentata nelle regioni Obiettivo 1.

Le novità hanno riguardato principalmente le modalità di programmazione e gestione degli interventi, stabilite nel nuovo impianto normativo comunitario, e l'organizzazione dell'attuazione delle politiche decisa dal nostro Paese (in primo luogo dal Ministero dell'economia e finanze, Autorità di gestione dell'intero QCS e dalle Regioni).

In particolare, l'attribuzione di maggiore responsabilità e autonomia nella programmazione, la ripartizione di precise e distinte funzioni tra soggetti responsabili della gestione, dell'esecuzione dei pagamenti, dei controlli, del monitoraggio e della valutazione, hanno costretto le amministrazioni ad adeguamenti di non poco conto nell'assetto organizzativo interno.

Una forte spinta alla riorganizzazione, inoltre, è stata data dall'impostazione della gestione degli interventi decisa a livello nazionale, in primo luogo attraverso il rafforzamento dei meccanismi di premialità previsti dalle norme comunitarie. In particolare, uno dei criteri più importanti per l'assegnazione della riserva di premialità nazionale del 6% è quello dell'"avanzamento istituzionale", inteso come capacità, da parte delle amministrazioni, di mettere in atto il processo di riforma della pubblica amministrazione e attivare rapidamente strutture e procedure di tipo gestionale-amministrativo in grado di aumentare l'efficacia dei programmi. Tuttavia, tale processo nelle regioni procede con differente intensità.

A ciò va aggiunto lo stringente vincolo attuativo, costituito dal meccanismo di *disimpegno automatico* che, come noto, impone di utilizzare entro due annualità le somme impegnate nel bilancio comunitario a favore del POR, pena una loro perdita secca. Il rischio di vedersi decurtate le risorse e le difficoltà di attivazione degli interventi (motivate, per l'appunto, dalle novità nella programmazione e nella gestione) ha spinto le Regioni a ridimensionare l'approccio integrato alla programmazione (la vera novità forte della fase 2000-2006), considerando ammissibili al finanziamento un numero (talvolta rilevante) di progetti "individuali" già esistenti e non sempre coerenti con gli obiettivi di sviluppo di filiera o di area, prefissati in fase di programmazione.

Dunque, lo sforzo richiesto alle Regioni sul piano della programmazione e sotto il profilo gestionale-organizzativo è stato di indubbio rilievo e le amministrazioni hanno mostrato l'intento di adeguarsi con più o meno immediatezza alle novità introdotte.

Tuttavia, la conferma dell'adeguatezza o meno delle scelte operate a livello regionale e della capacità di gestione di un insieme di politiche così complesso dal punto di vista attuativo, non si può dire del tutto soddisfacente e il sistema rimane inficiato di alcuni importanti limiti.

L'ultima fase di programmazione ha evidenziato, infatti, tutta una serie di lacune (MIPAF 2005) che possiamo così riassumere:

1. Complessità e, spesso, appesantimento organizzativo che caratterizzano la gestione dei Fondi strutturali e delle politiche di sviluppo rurale che possono comportare una riduzione di interesse da parte dei potenziali utilizzatori;
2. Forte concentrazione su poche tipologie di misure: premi (giovani e agroambiente), incentivi alle imprese e strade rurali;
3. Scarsa integrazione tra le diverse misure previste all'interno dei programmi, in quanto le modalità attuative non hanno consentito che diverse misure operassero nella stessa direzione a livello del singolo beneficiario, territorio o filiera. Va comunque evidenziato come in diversi contesti le Autorità regionali abbiano sperimentato il ricorso a progetti integrati sul territorio o nelle filiere;
4. Forte concentrazione di risorse a favore delle misure che prevedono incentivi alle aziende agricole e alle imprese agroalimentari, a cui spesso non corrisponde una chiara definizione di strategie finalizzate alla valorizzazione delle filiere regionali;
5. Difficoltà a collegare, in particolare dal punto di vista operativo, l'insediamento dei giovani agricoltori alla misura relativa agli investimenti aziendali;
6. Limitatezza delle risorse destinate ad azioni di sistema, in grado di migliorare sia la dotazione dei servizi alle imprese (ad eccezione della formazione, sono molto rari interventi finalizzati a migliorare la capacità imprenditoriale nelle aziende), sia la dotazione infrastrutturale (con le misure di sviluppo rurale si è intervenuti quasi esclusivamente sulla viabilità rurale).
7. In generale, sebbene sia un obiettivo esplicitato nella maggior parte dei programmi, si evidenzia la difficoltà ad integrare/concentrare gli interventi in una logica di filiera, in particolare per la difficoltà di collegare i diversi strumenti disponibili. Questo è vero non solo con riferimento alle misure che prevedono l'erogazione di incentivi alle imprese, ma anche con riferimento agli altri strumenti disponibili come i servizi, la formazione, le infrastrutture, la

diversificazione aziendale, l'ingegneria finanziaria, che spesso non vengono considerati come elementi centrali nel raggiungimento del più generale obiettivo di competitività del settore agroalimentare.

8. La scarsa utilizzazione delle misure dell'art. 33 del Regolamento 1257/99, e in particolare di quelle orientate a problemi e beneficiari diversi da quelli agricoli, è indicativa anche della forte resistenza opposta dagli organismi di rappresentanza degli agricoltori ad un possibile impiego delle risorse del PSR per uno sviluppo territoriale integrato in senso intersettoriale.
9. L'eccessiva attenzione rivolta al problema dell'efficienza della spesa, piuttosto che alla sua efficacia e alla qualità degli interventi realizzati, ha fatto privilegiare misure "di sussidio" di impronta distributiva. Ciò è dipeso anche dal fatto che il finanziato dei PSR dal FEAOG-G, comporta regole annuali di impegno e pagamento. L'unificazione dei meccanismi finanziari connessa all'istituzione del FEASR migliorerà, sotto questo profilo, la situazione nelle regioni fuori dell'obiettivo 1, grazie alla regola generalizzata dell'N+2, che dà due anni di tempo, anziché uno, per completare i pagamenti rispetto alla data di impegno.
10. Un altro inconveniente evidenziato dai PSR 2000-2006 è rappresentato dall'eccessiva rigidità imposta dal riferimento obbligatorio ad un elenco di misure e di regole predefinite senza una reale applicazione del principio della sussidiarietà: se da un lato ciò può essere stato utile per fornire regole di comportamento comuni ed evitare discriminazioni fra imprese e territori, certamente costituisce anche un freno per la progettualità e l'innovazione⁴⁵.
11. L'impostazione orizzontale, di "politica diffusa", che la riforma del 2000 ha attribuito allo sviluppo rurale, che sembra dettata anche dall'esigenza di conservare queste politiche nell'ambito delle competenze della Direzione Generale "Agricoltura", contrastando la tendenza – forse più corretta sul piano

⁴⁵ Si pensi, ad esempio all'impossibilità di finanziare:

- azioni di ricerca applicata e di sviluppo procompetitivo, cosa che ha privato i territori rurali della possibilità di "fare sistema" con le istituzioni di ricerca per poter intraprendere cammini innovativi che, specie per un settore come quello agricolo, necessitano di sperimentazione, studio e dimostrazione;
- azioni di promozione e informazione dei consumatori in sinergia e ad integrazione con la politica della qualità e di valorizzazione dei prodotti del territorio (aspetto, questo, cui il Reg. 1783/03 ha posto rimedio);³ interventi di sviluppo di filiere non alimentari, dal momento che l'Allegato del Trattato di Roma non contempla alcuni prodotti non alimentari (vedi legno e biomassa per bioenergia) o comunque non contempla le attività di prima trasformazione dei prodotti non alimentari fra quelli finanziabili nell'ambito della PAC (vedi prima trasformazione delle piante ad usi non alimentari).

teorico – a considerare questi interventi come una forma specifica di azione per lo sviluppo locale riconducibile alle politiche regionali e di coesione (INEA 2005).

4.6. Il contesto nazionale inglese: la politica regionale del Regno Unito

Come per l'Italia in questa sezione è presentato il quadro d'analisi che si riferisce al contesto nazionale britannico. Procedere in questa direzione ha significato, per il mio lavoro di ricerca, soffermarsi in modo puntuale su una questione di estrema importanza per questo Paese, e cioè le modalità con cui si è affermata e articolata nel tempo la devoluzione delle competenze amministrative all'interno del territorio nazionale che tante conseguenze ha avuto nella formulazione e implementazione della politica di sviluppo rurale.

Se comparata con molti altri Stati Membri dell'UE, l'Inghilterra è stata, infatti, tradizionalmente considerata come un esempio di stato unitario, in cui i poteri decisionali sono posti nelle mani della burocrazia, facente capo al governo centrale, chiamato comunemente *Whitehall*. Ciò nonostante, fin dal periodo *Thatcheriano*, si è progressivamente sviluppata una particolare forma di politica regionale che ha comportato nel tempo dei cambiamenti, a livello istituzionale, di fondamentale importanza.

La nostra ricostruzione parte dal novembre 1993, anno in cui quattro dipartimenti governativi (Commercio e Industria - *Trade and Industry*; Ambiente - *Environment*; Trasporto - *Transport* e Occupazione - *Employment*) istituirono una comune struttura regionale, basata su dieci regioni e dieci uffici governativi regionali, i così detti *Government Regional Offices* (GROs,) i quali acquisirono, nell'aprile del 1994, la responsabilità di amministrare le politiche regionali in Inghilterra.

Tale ristrutturazione fu in parte conseguenza della crescente consapevolezza che i Fondi Strutturali, provenienti dall'UE, sarebbero dovuti essere gestiti attraverso strutture maggiormente integrate a livello regionale, mentre, da un altro punto di vista, il fenomeno va associato alla razionalizzazione di venti diversi programmi di risanamento, formalmente amministrati attraverso cinque differenti dipartimenti governativi ma convogliati, nel 1993, all'interno del *Single Regeneration Budget* (Fondo unico per il risanamento).

Sarebbe comunque fuorviante pensare agli Uffici Governativi Regionali sopra menzionati come fossero la versione inglese di ben definite istituzioni regionali detentrici di poteri autonomi, come quelle presenti in altri stati dell'UE. I GRO sono stati piuttosto pensati per essere nulla di più di strumento nelle mani del governo centrale per perseguire e implementare le politiche governative a livello regionale.

L'elezione del nuovo governo Laburista nel 1997 ha segnato un significativo approfondimento e ampliamento del regionalismo all'interno del Regno Unito. Dal 1997, infatti, sono stati introdotti radicali cambiamenti costituzionali. Nell'Irlanda del Nord, in Scozia, nel Galles e nella così detta *Greater London*, è stata messa in atto una politica di devoluzione che si è sostanziata nella decentralizzazione delle responsabilità, riguardante sia il processo decisionale sia quello d'implementazione delle politiche.

Queste riforme hanno costituito una componente centrale di quello che è stato chiamato il “*nuovo progetto Laburista*” (*New Labour Project*) finalizzato, da un lato, a rivitalizzare le componenti democratiche nel Regno Unito attraverso politiche territoriali maggiormente partecipative e, dall'altro, mirante a sottolineare le sostanziali differenze di prospettiva nella gestione delle politiche pubbliche all'interno delle diverse aree del Regno Unito.

Anche se l'idea che ha ispirato la devoluzione istituzionale è stata simile, il modello di fatto seguito per realizzare tale riforma ha assunto forme molto diverse, facendo sì che un'ampia gamma di responsabilità politiche e il loro relativo potere legislativo e finanziario (in diversi settori quali ad esempio la politica rurale, agricola, ambientale, di sviluppo economico, della salute, dei trasporti e dell'educazione) risulta essere, di fatto, estremamente variegato e composito.

Va a questo punto ricordato come tradizionalmente, nell'opinione pubblica inglese, la concezione di “regionale” si oppone a quella di “nazionale” e si caratterizza spesso per assumere un'accezione negativa.

Quindi, invece di creare dei governi regionali eletti democraticamente e aventi poteri decisionali, di formulazione ed implementazione delle politiche, il Governo ha preferito un percorso più cauto, accrescendo la sua capacità di amministrazione regionale allo scopo di perseguire maggiori profitti dal punto di vista dell'efficienza e dell'efficacia delle politiche.

Questo tipo di impostazione, nel tempo, ha comportato un evidente aumento della centralizzazione del potere decisionale e di formulazione delle politiche, fino a livelli estremamente alti, a scapito di una suddivisione delle responsabilità tra i diversi livelli e, di conseguenza, di una reale comprensione delle diversità territoriali che caratterizzano il paese (Cabinet Office 1999; Cabinet Office 2000b).

Il risultato istituzionale di queste riforme è stato quindi un aumento di importanza del ruolo giocato dagli Uffici Governativi (GO) in ogni regione, ruolo che ha permesso di coordinare la costituzione di un numero sempre maggiore di dipartimenti politici governativi e di nominare le così dette Agenzie di Sviluppo Regionale⁴⁶ (RDA), preposte al miglioramento del rendimento economico nelle diverse aree del paese.

Il 1999 segna un altro passaggio importante, in quanto in tale anno sono state create le Assemblee Regionali, organismi non elettivi ma creati tramite nomina. Esse rappresentano le autorità locali e i *partners* regionali portatori delle relative istanze economiche e sociali, costituite al fine di assumere, “democraticamente”, responsabilità in tal senso, pur rimanendo prive di poteri legislativi o decisionali.

La più chiara dichiarazione dell'intento del Governo sul tema del perseguimento della decentralizzazione resta ancora ad oggi il Libro Bianco del 2002 intitolato “*Rivitalizzazione delle regioni inglesi*” (Cabinet Office - Department for Transport and Local Government and the Regions, 2002.). Le strutture di governo decentralizzate erano state pensate, secondo le dichiarazioni ufficiali, come organismi volti ad ottenere crescenti benefici nelle regioni inglesi, incluso il perseguimento di:

«un lavoro sempre più connesso nelle sue varie parti, tra i principali *stakeholders* e le rappresentanze degli interessi a livello regionale. Una dimensione regionale delle politiche appare ormai come questione fondamentale per lo sviluppo economico e la sostenibilità del territorio ed emerge come questione prioritaria sviluppare una crescente capacità, nelle regioni, di pensare in modo strategico il loro sviluppo» (Cabinet Office – DTLR 2002, cap. 3 sezione 1).

⁴⁶ In base al Libro Bianco del 1997, ogni RDA sarebbe stata responsabile di redigere una strategia di sviluppo economico per ogni regione che doveva comprendere “*una rigenerazione fisica e sociale nelle aree urbane e rurale*”, e aveva lo scopo di diffondere i benefici dello sviluppo economico all'interno e tra le regioni attraverso i gruppi sociali. Esse dovevano coinvolgere simultaneamente programmi e esperti sul fronte della rigenerazione fisica e sociale nelle aree urbane e rurali e combinare queste con il loro più ampio lavoro di supporto all'economica e nel migliorare l'utilizzo delle risorse ambientali.

Il Libro Bianco del 2002 ha rappresentato, inoltre, un passaggio chiave in quanto ha anticipato i propositi per una crescente responsabilizzazione attraverso l'elezione di governi regionali. Ma, invece di proporre una soluzione uniforme, è stato proposto un approccio incrementale nella formula dei “due percorsi” (*two tracks*).

Il *percorso 1* sarebbe stato imposto in tutte le regioni e costituisce il sistema attuale di decentralizzazione amministrativa. Il *percorso 2*, invece, avrebbe portato all'elezione delle Assemblee Regionali (*Elected Regional Assemblies*, ERAs), assegnando ad esse un insieme di poteri “esecutivi” e di “condizionamenti” ma con risorse finanziarie estremamente limitate. Queste sarebbero comunque state costituite solo dove vi era evidenza della necessità di un supporto pubblico, rilevato mediante un separato referendum regionale.

Un primo referendum sull'introduzione delle Assemblee Regionali si è tenuto il 4 novembre 2004, nel *North East*. Ai votanti era stato chiesto di scegliere quale sistema di *Unitary Authority* o Autorità Unitaria avrebbero voluto avere nelle già esistenti aree del *County Council* o Consiglio di Contea se l'Assemblea Regionale fosse stata approvata. Nella tornata referendaria il voto nel *North East* fu uno schiacciante "No", rendendo opinabili i cambiamenti proposti dal governo locale e mettendo in luce le ancora forti resistenze al cambiamento.

Il risultato ha significato l'inizio del Percorso numero 1 contenuto nel Libro Bianco, cosa che, di fatto, ha comportato, ai fini del “rafforzamento” della *governance* regionale, l'assegnazione di maggiori responsabilità agli Uffici Governativi (GO), alle Agenzie di Sviluppo Regionale (RDA) e alle Assemblee (non più elette quindi ma nominate) in termini di presa delle decisioni, di sviluppo di strategie locali coordinate, il tutto comunque realizzato attraverso una modesta decentralizzazione amministrativa.

Il Governo anticipò che il Percorso 1 avrebbe permesso la formulazione di programmi e politiche più efficienti e avrebbe, in definitiva, condotto a dei migliori risultati in tutte le regioni (Cabinet Office – DTLR 2002, cap. 2 sezione 4). Il suo sostegno all'elezione del governo regionale fu ancor più esplicito:

«Le Assemblee Elettive miglioreranno la qualità della vita della gente nelle loro regioni, aumentando particolarmente la *performance* dell'economia regionale e rendendo la

governance regionale più efficiente e più responsabile dell'elettorato regionale» (Cabinet Office - DTLR 2002, cap. 4 sezione 3.4).

Queste sono state considerate aspirazioni quanto mai desiderabili ma sembra che le dichiarazioni ufficiali si discostino ampiamente dalla realtà.

A ragione di ciò va sottolineato che, per certi aspetti, vi è realmente una parte dell'opinione pubblica inglese che è incline ad un aumento della democrazia nel sistema amministrativo britannico e questo orientamento sostiene, di fatto, il processo di devoluzione politico, coerentemente con le dichiarazioni precedentemente riportate.

Tuttavia va precisato che in Inghilterra le riforme regionali sono state spesso intraprese non tanto per motivi legati ad un maggior grado di democrazia, quanto piuttosto per dimostrare che queste offrono la prospettiva di un “valore aggiunto” sotto forma di risultati “migliori” che si possono perseguire (Ayres and Pearce 2004).

Soffermandoci quindi sulla divisione amministrativa (*figura 4.1*) che è scaturita da questo particolare contesto, al livello più alto l'Inghilterra è suddivisa in nove regioni, ognuna contenente una o più entità sub-nazionali a livello della *contea*⁴⁷.

Le regioni, create come visto nel 1994, sono state usate dal 1996 come circoscrizioni elettorali inglesi per l'elezione del Parlamento Europeo. Le regioni hanno tutte lo stesso statuto, anche se la *Greater London* è l'unica regione a cui è stato devoluto un potere sostanziale. Le regioni, inoltre, hanno dimensioni molto diverse, sia per area che per popolazione. Le nove regioni sono (*figura 4.2*):

1. Greater London o *Grande Londra*
2. South West o *Sud Ovest*
3. South East o *Sud Est*

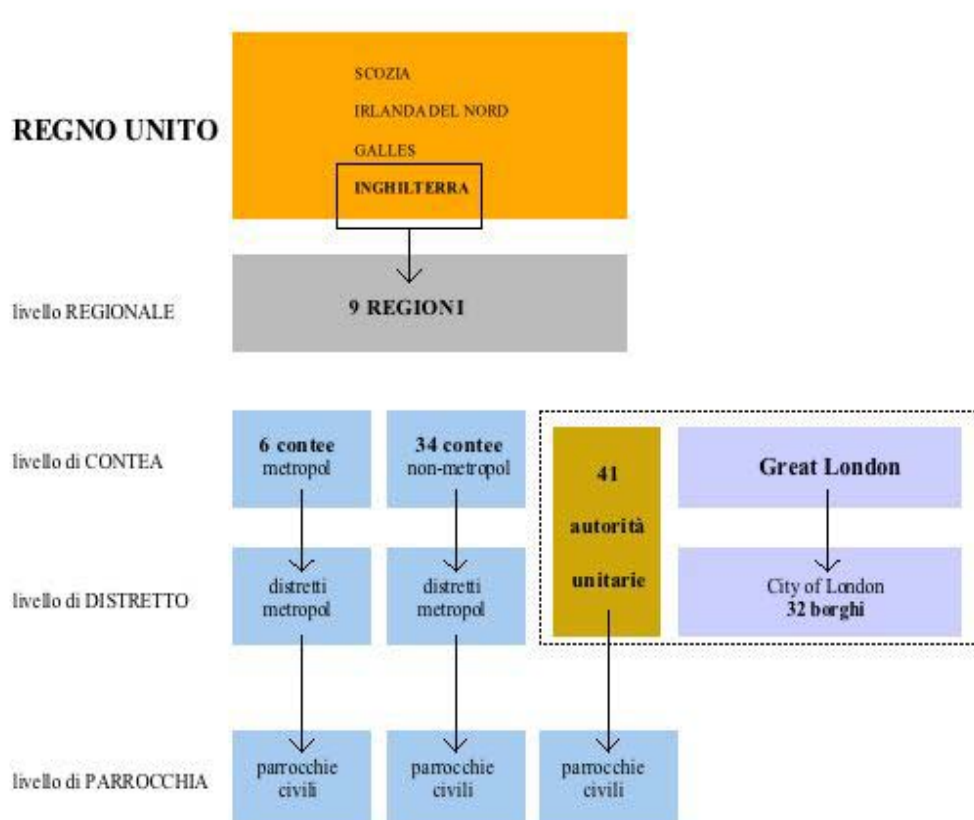
47 L'Inghilterra è suddivisa poi in Contee Cerimoniali (o Geografiche), ognuna delle quali è retta da un Lord-Lieutenant o *signore luogotenente*, rappresentante della Corona inglese in quella contea. Queste contee sono usate dalla maggior parte della gente per descrivere il loro luogo di provenienza o di residenza. Tuttavia, molte non hanno funzione di governo locale, altre sono troppo grandi, o altre ancora includono enormi aree urbane. Esse sono prese in considerazione, ad esempio, per definire le circoscrizioni elettorali.

Per scopi amministrativi, l'Inghilterra è suddivisa in quattro tipi di entità sub-nazionale a livello di contea:

1. Metropolitan county o *Contea Metropolitana*
2. Shire county o *Contea extraurbana*
3. Unitary authority o *Autorità Unitaria*
4. Greater London o *Grande Londra*

4. West Midlands o *Midlands Occidentali*
5. North West o *Nord Ovest*
6. North East o *Nord Est*
7. Yorkshire and the Humber o *Yorkshire e Humber*
8. East Midlands o *Midlands Orientali*
9. East of England o *Est dell'Inghilterra*

Figura 4.1: Articolazione amministrativa inglese dal 1995.



Fonte: propria

Figura 4.2: Le regioni inglesi



Fonte: www.great-britain.co.uk

4.7. La politica di sviluppo rurale in Inghilterra

Quanto detto fin qui risulta essere particolarmente interessante se si assume come *focus* proprio la politica di sviluppo rurale. Infatti questa *policy*, proprio alla luce degli importanti cambiamenti istituzionali verificatesi in Inghilterra, ben rispecchia e mette in luce le contraddizioni e le divergenti spinte che hanno caratterizzato l'evoluzione del sistema politico britannico e il suo rapporto con il livello europeo.

Le politiche di sviluppo rurale dell'UE, come si è precedentemente visto, si sono progressivamente allontanate da un approccio meramente *top-down* basato sul ruolo centrale dell'agricoltura, abbracciando, invece, una visione sempre più territoriale, riconoscendo il ruolo di componenti centrali come la diversità rurale, fattore che ingloba in sé le necessità economiche, sociali e ambientali delle specifiche aree rurali (Dwyer et al. 2002; Bulmer et al. 2002; European Commission 2002).

Questo ha chiaramente avuto dei riflessi particolari sulla struttura amministrativa del sistema inglese, assai sensibile ad ogni tipo di approccio che comportasse un mutamento nella prospettiva "nazionale-centrica".

Tuttavia, come già anticipato, anche a livello nazionale si stava assistendo simultaneamente ad una crescente consapevolezza circa la necessità di comprendere meglio e integrare a sua volta, la dimensione regionale e locale all'interno della politica rurale, utilizzando di conseguenza i collegamenti tra le attività ambientali e quelle socio-economiche (DEFRA 2004a; Countryside Agency 2004).

La pubblicazione del Libro Bianco sullo sviluppo rurale (*Rural White Paper*) nel Novembre 2000, segnò un passaggio cruciale nell'evoluzione del contesto politico dell'Inghilterra per quanto concerne lo sviluppo rurale, e vide l'introduzione di un certo numero di nuovi programmi e la costituzione di nuovi attori. Questo documento, di origine governativa, conteneva 261 impegni per migliorare i servizi rurali, i trasporti, l'economia rurale, i servizi nelle campagne, città e villaggi rurali e il modo in cui il governo avrebbe gestito questa politica nel suo complesso.

La crisi della “mucca pazza” del 2001 diffuse, in modo ancora più significativo, la preoccupazione circa il coordinamento della politica rurale e richiese la messa in opera di riforme istituzionali e politiche nel territorio del Regno Unito.

In risposta a questa crisi il governo pubblicò la sua Strategia per un sistema agricolo e alimentare sostenibile (*Strategy for Sustainable Farming and Food: Facing the Future*), che fu seguita dalla presentazione del Piano per l'erogazione dei servizi rurali (*Rural Delivery Plan*) in ogni regione inglese (Cabinet Office 2002).

La miccia era stata accesa, e nel giro di pochi mesi (giugno 2001) si decise che, a livello nazionale, le politiche rurali del MAFF (*Ministry of Agriculture Fisheries and Food*), del DETR (*Department of employment training and rehabilitation*) e dell'Ufficio Centrale fossero inglobati nel nuovo dipartimento del DEFRA (Dipartimento per l'Ambiente, il settore Alimentare e gli affari Rurali - *Department for Environment, Food and Rural Affairs*), con una *mission* che riguardava proprio i vari aspetti della questione rurale in Inghilterra.

Questo cambiamento voleva essere, almeno negli intenti, qualcosa di più di una semplice fusione di funzioni, ma mise insieme *staff* provenienti da dipartimenti con stili di lavoro, a livello regionale, molto diversi.

Infatti, da un lato vi era il MAFF che perseguiva finalità per lo più di tipo settoriale e, poiché deteneva la gestione dei fondi europei, i suoi ministri e i funzionari pubblici palesarono uno scarso entusiasmo rispetto allo scopo di perseguire una politica maggiormente discrezionale tra i diversi livelli di governo. Per questo tale ministero è stato reticente a decentralizzare le responsabilità, soprattutto di tipo finanziario, mediante i GO o le RDA, preferendo fidarsi del suo sistema di *network* tra gli uffici regionali e sub-regionali e stabilendo, nel 2001, solo la presenza di un Ufficio Governativo.

D'altro lato vi era il DETR che aveva alle spalle una storia di partecipazione a livello regionale molto più forte, avendo gestito programmi locali sulle politiche del territorio e dell'ambiente.

In ogni caso la creazione del DEFRA fu visto come un evento molto significativo, poiché, per la prima volta, vi era un Dipartimento con una specifica *mission* sulle questioni rurali, che andava ben al di là della semplice analisi sulle questioni inerenti l'agricoltura e il settore primario.

A causa della creazione del DEFRA divenne presto chiaro ai ministri che l'organizzazione della formulazione delle politiche governative rurali necessitavano di una profonda revisione.

A questo fine Lord Haskins, all'epoca consulente del governo dell'agricoltura, venne incaricato di intraprendere una revisione delle attività di erogazione ed implementazione dei servizi legati all'agricoltura del DEFRA e delle agenzie ad essa legate. La sua conclusione fu che la separazione fra l'implementazione del servizio ed la sua formulazione fosse essenziale e che molti dei problemi legati all'integrazione dei servizi da fornire si sarebbero potuti risolvere tramite il decentramento di mansioni dagli organi regionali a quelli locali competenti (Haskins 2003).

Il contenuto del rapporto di Lord Haskins, pubblicato nell'ottobre del 2003, può essere riassunto intorno a tutta una serie di raccomandazioni aventi lo scopo di migliorare l'effettiva organizzazione dell'erogazione ed implementazione delle politiche rurali da parte del DEFRA. Le 33 raccomandazioni proposte si focalizzarono soprattutto intorno ad alcune questioni, quali:

- ◆ le divisione di responsabilità tra livelli e organizzazioni regionali e locali, attraverso un approccio sempre più integrato che prevedesse delle agenzie responsabili per la gestione sostenibile del territorio rurale;
- ◆ la semplificazione e razionalizzazione dei meccanismi esistenti in merito alla formulazione ed erogazione delle politiche, nonché la definizione di ruoli e responsabilità chiare e maggiormente coordinate;
- ◆ l'ottenimento della massimizzazione della spesa relativa alle risorse economiche a disposizione;
- ◆ la previsione di un miglior e più semplificato sistema di erogazione dei servizi, nonché un collegamento più integrato e trasparente con i clienti finali.

Il rapporto evidenziava, infatti, che le procedure allora vigenti:

- non individuavano chiaramente le diverse responsabilità;
- non soddisfavano le diverse priorità locali e regionali;
- coinvolgevano troppe organizzazioni;
- erano scarsamente coordinate;
- i consumatori finali si trovavano disorientati.

Il 21 luglio 2004, l'ampio dibattito sul tema si concluse con la dichiarazione di Margaret Beckett, Segretaria di Stato al DEFRA, alla Casa dei Comuni e con la pubblicazione, da parte del DEFRA, della "Strategia di sviluppo rurale 2004" (*Rural Strategy 2004*). La Strategia Rurale del DEFRA 2004 confermò sostanzialmente gli orientamenti verso la decentralizzazione:

- agli Uffici Governativi (GO) venne assegnato un più incisivo ruolo di coordinamento tra le strutture di partenariato rurale e il suo relativo processo di messa in opera nonché di monitoraggio e formulazione della politica rurale;
- alle RDA è stata assegnata una responsabilità aggiuntiva nella gestione dei fondi dei programmi europei di economia rurale e di rigenerazione delle società rurali.

Invece di imporre una soluzione univoca, il DEFRA annunciò che ogni regione avrebbe dovuto determinare quali strutture avrebbero maggiormente corrisposto alle loro necessità (DEFRA 2004b).

Quasi contemporaneamente, precisamente nel gennaio 2004, DEFRA pubblicò la sua revisione del Libro Bianco sullo Sviluppo rurale. I principali cambiamenti apportati da questa revisione prevedevano che:

- 1) il DEFRA avrebbe detenuto la responsabilità esclusiva in tema di sviluppo della politica rurale e ambientale, subentrando alla formulazione di politiche prima nelle mani della Commissione Forestale (*Forestry Commission*) e dell'Agenzia per il territorio rurale (*Countryside Agency*);
- 2) il DEFRA avrebbe dovuto verificare gli obiettivi di sviluppo rurale con gli altri dipartimenti governativi;
- 3) *English Nature*, la maggior parte delle Agenzie per il territorio rurale e il Servizio di Sviluppo Rurale (attualmente parte del DEFRA), sarebbero confluiti insieme dando vita a una nuova agenzia: la *Natural England*. Questa sarebbe stata responsabile del

miglioramento e della conservazione del patrimonio paesaggistico e naturalistico (fauna e flora) nonché del loro buon utilizzo da parte della popolazione.

4) Venne creata una Commissione per le Comunità Rurali che sarebbe stata l'agenzia consultiva del governo per le questioni rurali;

5) Nell'ottica di una semplificazione dei fondi, vennero creati tre programmi che avrebbero coperto tre priorità:

- rigenerazione rurale;
- rigenerazione del settore agricolo e dell'industria alimentare;
- protezione delle risorse naturali.

Dal 2007, infine, le Agenzie di sviluppo regionale hanno assunto la responsabilità nella gestione dei programmi di sviluppo rurale. Inoltre esse hanno ricevuto maggior responsabilità per le questioni inerenti l'economia rurale e la rigenerazione sociale (DEFRA 2004b). In ogni caso è il DEFRA che stabilisce le priorità di politica rurale di carattere generale in ogni regione dell'Inghilterra, per poi coordinare l'implementazione delle politiche e dei servizi di politica rurale con gli altri attori.

4.8. Analisi degli interventi di politica rurale in Inghilterra

◆ *Programmazione 1994-1999*

All'interno del primo round di assegnazione dei Fondi Strutturali nel Regno Unito, dopo la riforma del 1988, parte del *Galles* (Dyfed-Gwynedd-Powys), i territori montuosi e le isole della *Scozia*, il *Dumfries* e il *Galloway* e parte del *Devon* e della *Cornovaglia*, sono state designate come aree ricadenti all'interno dell'Obiettivo 5b. Ulteriori assegnazioni sono state garantite con il secondo periodo di programmazione cosicché 11 aree rurali del Regno Unito sono state qualificate come ricadenti sotto l'obiettivo 5b per il periodo di programmazione 1994-1999.

Guardando più precisamente alle aree obiettivo 5b in Inghilterra, in questo periodo di programmazione, esse sono individuate nei territori denominati:

- 1) *East Anglia*
- 2) *South West*
- 3) *Northern Uplands*
- 4) *Marches*

5) *Lincolnshire*

6) *Midlands Uplands*

I fondi destinati complessivamente per le aree obiettivo 5b in Inghilterra sono qui di seguito riportati (*tabella 4.5*):

Tabella 4.5 Fondi aree Obiettivo 5b in Inghilterra.

	Area per Km quad.	Popolazione	Fondi UE (£m.)	£ pro capite
Totale UK Regioni obiettivo 5b	67,818	2.855,765	680.8	238.39

Fonte: Single Programming Document (SPD), Conversione: 1£ = 1.2 ECU

Dalla creazione degli Uffici Regionali Governativi (*Government Regional Offices*), il procedimento per la designazione dei Fondi Strutturali in ogni regione per le aree Obiettivo 1, 2 e 5b ha seguito le seguenti tappe:

- ◆ dal Governo (solitamente dal suo corrispondente Ufficio Governativo Regionale o territoriale, nel caso di Scozia e Galles) e in collaborazione con le organizzazioni locali, veniva predisposto un Piano in cui era specificato lo scopo dell'utilizzo dei fondi;
- ◆ la Commissione Europea richiedeva la formulazione di una valutazione indipendente sul documento;
- ◆ venivano quindi aperti i negoziati tra la Commissione e il Governo;
- ◆ la Commissione rispondeva con un Documento Unico di Programmazione (*Single Programming Document, SPD*)⁴⁸.

Una volta che il Documento Unico di Programmazione per l'area Obiettivo 5b veniva approvato, l'implementazione del programma coinvolgeva:

- a) i dipartimenti e le agenzie governative;
- b) la Commissione Europea;
- c) un'ampia serie di organizzazioni locali, incluse le autorità locali, i TECs (*Training and enterprise Councils*, il più alto organo nel campo

⁴⁸ Fonte: House of Commons Trade and Industry Committee (1995) *Regional Policy*, HC Paper 356, Session 1994-95, London: HMSO.

dell'educazione), le autorità ambientali e il settore privato e di volontariato.

I fondi stanziati dai Fondi Strutturali per l'obiettivo 5b hanno potuto coprire in questa fase solo parte dei costi dei progetti, generalmente poco più della metà, con l'onere da parte del richiedente, di trovare le risorse mancanti. Spesso questo è stato ottenuto attraverso il ricorso a fondi provenienti dai programmi della Commissione per lo Sviluppo Rurale (*Rural Development Commission*), dalle autorità locali e dal settore privato.

Al fine di raggiungere un accordo congiunto sull'utilizzo dei fondi a livello locale, la Commissione richiedeva che un Comitato per il Monitoraggio del Programma (*Programme Monitoring Committee*, PMC) venisse costituito in ogni area designata.

I PMC erano composti da rappresentanti dei diversi *partners* dei programmi locali, inclusi l'Ufficio Governativo o i dipartimenti territoriali, le autorità locali, i rappresentanti del settore economico e formativo etc.

Questa articolazione delle strutture competenti è stato apertamente contestato e criticato. Nel 1995, ad esempio, il Governo è stato accusato dalla Casa dei Comuni (Comitato del Commercio e Industria), nel suo rapporto sulla politica regionale, per il modo in cui i Comitati per il Monitoraggio dei programmi europei erano stati costituiti. L'accusa era che tali Comitati fossero nelle mani dei funzionari del governo centrale e che le decisioni del PMC venissero annullate o approvate dal governo stesso. La Camera dei Comuni esortò quindi il Governo a pubblicare i criteri utilizzati per la selezione dei membri del PMC e ad esplicitare il modo con cui si intendeva ridurre il controllo dei funzionari governativi sul Comitato stesso.

Il Governo, nella sua risposta al rapporto del Comitato del Commercio e dell'Industria, si rifiutò di accettare tale esortazione, ma diede informazioni sui membri di tutti i vari Comitati di monitoraggio⁴⁹. In ogni caso è stato riscontrato che nella maggior parte dei casi è stato il governo centrale ha decidere le cariche all'interno dei PMC.

Soffermandoci più dettagliatamente su questa fase di programmazione, va notato come le undici aree designate si caratterizzassero per una grande

⁴⁹ Department of Trade and Industry (1995), *Regional Industrial Policy: Government's Response to the Fourth report of the "House of Common Trade and Industry Select Committee"*, Cm 2910, London.

disomogeneità, sia geografica che morfologica, oltre che di ampiezza vera e propria. Spesso le aree ricadenti nell'obiettivo 5b non formavano una unità geografica continua ma si caratterizzavano per sub-aree. A dimostrazione di ciò, per esempio, può essere preso il DocUP per il *South West*, il quale includeva un capitolo dedicato proprio ad una dettagliata descrizione delle aree sub-regionali al fine di mettere in risalto la varietà geografica della regione.

Un'analisi dei diversi programmi mostra, perciò, come zone contigue siano state trattate, per motivi anche amministrativi, in modo molto diverso e come dai programmi emergano delle profonde differenze nelle priorità accordate alle diverse aree.

La Commissione Europea ha mantenuto, come si è detto, una responsabilità complessiva per l'approvazione finale dei DOCUP. Ciò ha avuto tutta una serie di implicazioni. Mentre la Commissione esortava ad evitare la presentazione di documenti standardizzati, chi ha redatto i DOCUP delle aree obiettivo 5b ha tentato di tarare questi documenti sulla base delle preferenze espresse dalla Commissione al fine di ottenere i finanziamenti a ciò destinati. Questo chiaramente ha diffuso l'impressione che la maggior parte dei candidati all'assegnazione vedessero la stesura dei rispettivi DocUP semplicemente in termini di opportunità, senza considerare la valenza "progettuale" specifica delle rispettive aree⁵⁰.

Inoltre un approccio di questo tipo si pone apertamente in antitesi con gli obiettivi di flessibilità e di analisi delle necessità locali dichiarati dalla Commissione per le aree obiettivo 5b.

Per quanto riguarda obiettivi e priorità, essi sono contenuti in tutti gli undici DocUP. Il tema chiave risulta essere per tutti la *crescita economica* e lo *sviluppo economico* delle diverse aree. Ciò detto, sono comunque riscontrabili altri temi cruciali, quali:

- la necessità di una crescente *diversificazione* delle attività economiche e commerciali. Questa *issues* è contenuta nella maggior parte dei programmi e la sua enfasi riflette una consapevolezza crescente circa l'urgenza di promuovere la diversificazione dell'economia rurale al di fuori del rapporto di dipendenza con il settore primario e l'agricoltura. In questo contesto è interessante notare che

⁵⁰ Cfr. Greenwood J., R. Levy and R. Stewart (1995), The European Union Structural fund allocations: "Lobbying to win" or recycling the budget?, *European Urban and Regional Studies* 2, 317-338.

viene fatto esplicito riferimento al settore agricolo solo in due obiettivi strategici dei programmi (quello delle *Marches* e del *Lincolnshire*).

- la *competitività*, obiettivo chiaramente legato a quello precedentemente richiamato. Esso si riferisce soprattutto alla creazione di opportunità, da intendersi in modo assai ampio: opportunità di lavoro, di acquisizione di competenze, di sviluppo di settori di commercio di nicchia, di beneficiare di un miglioramento della qualità della vita, etc.
- il sostegno alle *comunità rurali* (anche se solo tre DocUP fanno riferimento esplicito nei loro obiettivi strategici a tale tema).
- la salvaguardia dell'ambiente nello sviluppo delle aree rurali. Il concetto di sostenibilità è citato in relazione all'ambiente in tre obiettivi strategici (*Borders, East Anglia e Lincolnshire*) mentre nell'accezione di sostenibilità della comunità rurali è presente in altri due programmi (*Northern Uplands e Marches*).

In accordo con le richieste della Commissione Europea, ogni SPD suddivide la sua strategia in un numero di azioni prioritarie. Ogni area è stata libera di scegliere le sue priorità all'interno dei più ampi principi e obiettivi enunciati dall'UE nel contesto dei fondi strutturali e soggetti all'approvazione della Commissione.

Da un punto di vista di assegnazione dei fondi, la ripartizione nel Regno Unito delle risorse per l'obiettivo 5b è stata così suddivisa:

- 1) diversificazione del settore primario: 6,3%;
- 2) sviluppo economico: 50.0%;
- 3) sviluppo del turismo: 19.9 %;
- 4) conservazione e sviluppo dell'ambiente naturale: 10.6%;
- 5) sviluppo delle risorse umane: 11.3 %;
- 6) altro: 1.9 %.

Emerge quindi come negli obiettivi strategici contenuti nei SPD nelle undici aree, ci si è principalmente concentrati su priorità inerenti il commercio e la crescita economica del settore primario. A quest'ambito è stato destinato, infatti, il 50% circa dei fondi totali.

La seconda priorità, in ordine di importanza e basandosi sull'assegnazione dei fondi, è lo sviluppo del turismo, con un 20% di allocazione di fondi. Tutte le aree 5b del Regno Unito hanno, infatti, un asse prioritario concernente il turismo, con l'eccezione del *Midland Uplands*.

Interessante notare che alcuni dei SPD uniscono la conservazione e lo sviluppo dell'ambiente naturale con quello dello sviluppo delle risorse umane. Ciò è stato interpretato in termini di "idealizzazione" della comunità rurale, concepita come parte essenziale dell'ambiente naturale di questo tipo di territorio e della sua popolazione, intesa come la naturale custode delle risorse e del patrimonio proprio di tale ambiente.

Come si è visto in precedenza, la gestione dei programmi di sviluppo rurale previsti dall'obiettivo 5b sono stati amministrati in assenza di un governo regionale democraticamente eletto. Questo pone l'esperienza della gestione dell'Obiettivo 5b in Inghilterra in una posizione assai diversa rispetto alle altre realtà europee. Infatti, il peculiare assetto amministrativo del territorio ha richiesto più che altrove una grande enfasi alla pianificazione strategica regionale, proprio allo scopo di adattare e integrare i programmi europei all'interno di una compagine amministrativa tanto complessa. Uno studio del 1996 sull'operato dei programmi europei nel Regno Unito ha concluso che:

«se la bozza e la versione iniziale dei diversi SPD erano basati su una generica strategia pianificata regionalmente, in seguito il potenziale per uno sviluppo sempre più integrato tra i diversi livelli di governo è stato intensificato» (Robert e Hart 1996).

Lo studio inoltre concludeva affermando che c'è stata una tendenza degli interessi locali e regionali ad essere dominati dall'agenda nazionale, fattore che evidenzia come la bilancia del potere pendesse molto di più verso il governo.

Un interessante tentativo di delineare nell'insieme quella che è stata l'esperienza britannica dell'obiettivo 5b, si è avuta con la costituzione del *UK Local Authority 5b Partnership*. Si tratta di un *network* di trentacinque autorità locali del Regno Unito eligibili per ricevere i fondi dell'Obiettivo 5b e che è servito come *forum* di discussione e come meccanismo di *lobbying*. Secondo tale *network* i programmi di sviluppo rurale Obiettivo 5b sono stati ampiamente condizionati dalla gestione governativa in opposizione a quanto dichiarato dai programmi di partenariato locale (UK Local Authority 5b Partnership 1995), per cui essi sono stati sviluppati in modo da assicurare un alto controllo da parte del governo centrale, sia nel merito dei contenuti del programma sia nelle modalità in cui essi sono stati elaborati. A livello

europeo tuttavia, la pressione per un unico fondo per lo sviluppo rurale operante attraverso un unico meccanismo di assegnazione dei fondi ha spinto maggiormente a potenziare il ruolo degli attori locali e regionali (UK Local Authority 5b Partnership 1997, p.1). Come si vedrà questo dibattito si è ulteriormente evoluto durante il seguente periodo di programmazione.

◆ *Programmazione 2000-2006*

Anche per questo secondo periodo di programmazione è opportuno sottolineare preliminarmente l'importanza dell'aspetto istituzionale e amministrativo entro cui si sono formulati e gestiti i piani di sviluppo rurale del Paese. Per quanto concerne il Regno Unito, infatti, va precisato che ogni nazione (Scozia, Galles, Inghilterra e Irlanda del Nord) ha steso un proprio Piano⁵¹.

Come esplicitamente specificato nel Piano di Sviluppo Rurale Inglese, il Regolamento per lo sviluppo rurale (Reg. (CE) 1257/99) emanato dall'UE costituisce, per il Paese, un'opportunità per riassetare le diverse misure cofinanziate dalla PAC, dando maggior importanza alle questioni di politica rurale.

Questo Regolamento, come anticipato nel paragrafo precedente e come sottolineato con enfasi nel Programma stesso, si inserisce, nel contesto inglese, in un momento in cui già si stava mettendo mano a un riordino complessivo della politica per le aree rurali nel paese, soprattutto attraverso la pubblicazione, nell'autunno del 2000, del Libro Bianco sullo sviluppo rurale.

Tale documento ha comportato anche un riassetamento delle competenze a livello di Dipartimenti preposti a questa specifica politica pubblica e ha costituito le basi per la *Strategia di sviluppo rurale per l'Inghilterra per gli anni 2001-2004*. È in questo contesto che, per la prima volta, gli obiettivi per lo sviluppo rurale e per la gestione del territorio rurale entrano a far parte di una strategia governativa a così ampio raggio.

Nel Piano viene esplicitamente sottolineato che l'obiettivo generale del governo, per la politica rurale, è quello di:

⁵¹ Si ricorda che invece in Italia, a causa decentralizzazione amministrativa, la frammentazione è assai maggiore e questo ha condotto alla elaborazione di ben 21 PSR e 7 POR.

“sostenere e migliorare le caratteristiche peculiari dell’ambiente, dell’economia e del tessuto sociale della campagna Inglese per il bene di tutti” (England Rural Development Programme, p.59).

Il Programma si inserisce dunque all’interno di 5 obiettivi di politica rurale stabiliti a livello nazionale:

1. facilitare lo sviluppo di un’economia dinamica, competitiva e sostenibile per le aree rurali affrontando il problema della povertà in queste aree;
2. mantenere e stimolare le comunità rurali e assicurare l’accesso ai servizi per coloro che vivono e lavorano nelle campagne;
3. conservare e promuovere il paesaggio rurale e la diversità e la ricchezza del patrimonio faunistico;
4. accrescere le opportunità per le persone di godere delle ricchezze della campagna rurale attraverso forme innovative di turismo;
5. promuovere il coinvolgimento del Governo nelle comunità rurali attraverso una miglior forma di collaborazione tra dipartimenti centrali, governi locali e agenzie governative, e una miglior cooperazione con strutture non-governative.

Questi obiettivi chiave, individuati dal Governo, sono serviti per tracciare il Piano di Sviluppo Rurale ma, così come espresso dal Piano stesso, essi vanno ben al di là dello scopo di perseguire gli obiettivi previsti dal Regolamento Comunitario, prefiggendosi piuttosto lo scopo di delineare un approccio integrato allo sviluppo rurale attraverso l’utilizzo di misure sia comunitarie che nazionali.

Dalla lettura del piano emerge, secondo l’opinione di chi scrive, una forte volontà di enfatizzare l’autonomia con cui gli obiettivi tracciati sono stati pensati e formulati nonché l’enfasi nel sottolineare l’inadeguatezza dell’ammontare dei fondi messi a disposizione dall’UE.

In questo secondo ciclo di programmazione emerge inoltre una più netta volontà verso una gestione regionale del PSR rispetto alla fase precedente. Da contro però, nelle regioni inglesi, malgrado la presenza di un sistema di gestione e implementazione delle politiche regionali autonomo e nonostante la presenza di vari gruppi di consultazione, la finalità di perseguire una politica rurale tarata sulle specificità regionali è rimasta decisamente circoscritta e limitata. Data l’importanza crescente dei vincoli e degli orientamenti provenienti dall’UE e date le politiche

formulate a livello nazionale in tale settore, molti *stakeholders* sono scettici circa la reale capacità delle istituzioni regionali di perseguire una specifica agenda per le aree rurali nelle diverse regioni. I fondi e gli obiettivi nazionali sono ancora considerati come determinanti, nella sostanza, per la realizzazione delle attività regionali e locali e dove è permessa una certa flessibilità, questa è circoscritta a degli “esperimenti” politici a breve termine.

Nonostante ci siano stati quindi degli importanti passi avanti in questi anni circa la politica rurale soprattutto dal punto di vista della sua implementazione da parte degli attori locali va notato, tuttavia, che questo processo s’inserisce all’interno di un complesso gioco di concessioni operato dal governo centrale, incline, ancora oggi, a dettare le regole del gioco. L’aspetto concernente l’assegnazione dei fondi europei nonché la condivisione di un approccio europeo maggiormente orientato al territorio piuttosto che al settore (come si vedrà a breve dall’analisi degli interventi), sembra aver trovato nel contesto inglese una risposta alquanto tiepida e se sono state date delle risposte coerenti con queste linee strategiche, ciò si spiega probabilmente più per una coincidenza di vedute e di interessi che per l’assunzione di nuove consapevolezze e paradigmi provenienti dall’Unione Europea.

4.9 Confronto Italia e Inghilterra

Con l’intento di voler tracciare un quadro circa le priorità che il governo inglese ha assegnato in questa fase di programmazione a tale politica e nel tentativo di compiere un parallelismo tra i due paesi oggetto di studio, si presenterà di seguito un breve confronto tra la realtà italiana e quella inglese, al fine di cogliere gli ambiti cui sono state date maggiori priorità, assegnate maggiori risorse e indirizzate misure specifiche.

A tale scopo prenderemo in considerazione una sintesi dei dati riguardanti la situazione della politica rurale contenuta nei 21 PSR e nei 7 POR, per quanto concerne l’Italia e nel PSR, per quel che concerne l’Inghilterra (*tabella 4.6*).

La comparazione dei diversi PSR si focalizza sulle singole azioni attivate all’interno di ogni misura e per ognuna di queste vengono sottolineati in particolar modo gli scopi specifici che frenano o dirigono le azioni verso dati obiettivi, i beneficiari delle singole azioni e la natura degli obiettivi espliciti (se settoriale, territoriale o ambientale). Sulla base di questi elementi, le azioni e le misure, sono

state classificate in accordo con due principi chiave presenti in questo periodo di programmazione:

- a) l'importanza della valorizzazione del *ruolo multifunzionale dell'agricoltura*, guardando quindi ai potenziali prodotti secondari insiti nelle attività del settore primario;
- b) la promozione della *diversificazione* nelle aree rurali, guardando, in questo secondo caso, ai beneficiari e alle attività che non provengono dal settore agricolo⁵².

Tabella 4.6: PRS, spesa pubblica 2000-2006 (milioni di euro)

Misure	ITALIA				INGHILTERRA	
	Totale		Obiettivo 1		Totale	%
	Spesa Pubblica	%	Spesa Pubblica	%		
Ammodernamento delle strutture:	5.338,5	38,6	3.139,3	43,8	107,6	4,8
a) Investimento nelle aziende agricole;	2.391,3	17,3	1.347,9	18,8	26,3	1,2
g) Miglioramento della trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli;	1.199,8	8,7	669,7	9,3	69,8	3,1
q) Gestione delle risorse idriche in agricoltura;	630,5	4,6	501,3	7,0	11,5	0,5
b) Insediamento dei giovani agricoltori;	823,6	6,0	401,6	5,6		
d) Aiuti al prepensionamento;	42,7	0,3	19,5	0,3		
j) Miglioramento fondiario;	29,8	0,2	0,0	0,0		
k) Incentivi alla ricomposizione fondiaria;	220,7	1,6	199,4	2,8		
Formazione	95,4	0,7	47,7	0,7	34,9	1,5
Sviluppo Rurale	1.817,3	13,2	1.180,3	16,5	186,4	8,3
Diversificazione	613,2	4,4	325,1	4,5	135,9	6,0
m) Commercializzazione di prodotti agricoli di qualità;	129,5	0,9	61,5	0,9		
p) Diversificazione delle attività del settore agricolo e delle attività affini;	409,1	3,0	246,9	3,4	43,1	1,9

⁵² Per un'analisi più approfondita di tutti questi aspetti e un'estesa descrizione delle analisi dei programmi, si rimanda a HENKE R. (2004), *Verso il riconoscimento di una agricoltura multifunzionale, Teorie, politiche e strumenti*. INEA Studi & Ricerche, ESI, Napoli.

s) Incentivazione di attività turistiche ed artigianali	74,6	0,5	16,7	0,2	46,6	2,1
Infrastrutture e servizi	1.204,1	8,7	855,2	11,9	50,5	2,2
l) Servizi di sostituzione e assistenza alla gestione delle aziende agricole;	72,9	0,5	28,4	0,4		
n) Servizi essenziali per l'economia e la popolazione;	133,7	1,0	59,4	0,8	10,6	0,5
o) Rinnovamento dei villaggi e tutela del patrimonio;	207,7	1,5	159,5	2,2	17,9	0,8
r) Miglioramento delle infrastrutture rurali connesse allo sviluppo dell'agricoltura;	701,8	5,1	559,4	7,8		
u) Interventi di ricostruzione e prevenzione associati a disastri naturali;	65,3	0,5	38,5	0,5		
v) Ingegneria finanziaria;	22,6	0,2	10,1	0,1		
Salvaguardia dell'ambiente	5.793,2	41,9	2.493,1	34,8	1.522,00	67,5
f) Misure agro-ambientali;	3.815,4	27,6	1.391,0	19,4	1.223,6	54,3
h) Imboschimento delle superfici agricole;	892,5	6,5	425,4	5,9	113,8	5,0
i) Silvicultura	656,8	4,8	334,2	4,7	31,8	1,4
t) Protezione dell'ambiente in connessione con l'agricoltura, la silvicultura, e la conservazione del paesaggio e del benessere animale;	427,9	3,1	342,4	4,8	56,0	2,5
Misure forestali Reg 2080/92					96,8	3,7
e) Aree svantaggiate e aree con restrizioni ambientali	510,0	3,7	155,3	2,2	402,8	17,9
Altre misure	264,9	1,9	154,8	2,2		
Totale	13.818,6	100,0	7.170,5	100,0	2.253,7	100,0
Fonte: elaborazione dei dati presenti nei PSR dei due Stati Membri.						

◆ *Ammodernamento delle strutture produttive e formazione*

Questo gruppo di misure, come si evince dalla *tabella 4.6*, ha avuto una grande importanza per quel che riguarda il contesto italiano (38,6%), mentre in Inghilterra è stato devoluta solo una piccola parte del *budget* a disposizione per questo tipo di misure (5%). Gli agricoltori sono stati i diretti beneficiari di queste misure nel loro insieme, ad eccezione della misura (g), per la quale i beneficiari sono stati anche le aziende alimentari e le imprese di commercio degli alimenti.

Per spiegare la differenza di ammontare di risorse assegnate, va sottolineato che in Inghilterra le misure appartenenti a tale categoria sono indirizzate in misura maggiore ad obiettivi non solamente e puramente settoriali, come invece è avvenuto in Italia. In Inghilterra sono stati pensati, infatti, degli interventi indirizzati a misure di diversificazione delle attività agricole che, nel programma italiano, sono per lo più finanziate all'interno della misura "diversificazione". Inoltre il programma inglese finanzia numerose azioni focalizzate per lo più ad investimenti eco-compatibili, in particolar modo riguardanti il miglioramento dell'ambiente, tra cui rientrano l'*energy crops scheme* (il programma pubblico che garantisce apposite sovvenzioni a beneficio dei produttori di colture energetiche), attività con lo scopo di aiutare gli agricoltori ad affrontare la gestione dei problemi legati all'inquinamento e ai rifiuti e a portare avanti lavori di conservazione con evidenti benefici per l'ambiente. Tali interventi presentano chiaramente un grande potenziale per la multifunzionalità in agricoltura.

In Italia sono state inoltre attivate le misure di "miglioramento fondiario" e "incentivi alla ricomposizione fondiaria", che invece non sono presenti nel piano britannico. In particolare in Italia sono state implementate misure con la finalità di incentivare la crescita delle aziende agricole di medie dimensioni, soprattutto in alcune aree, anche al fine di migliorare il sistema irriguo e la ricomposizione fondiaria, molte volte assai parcellizzata.

Per quanto concerne la *formazione*, presente in entrambi i programmi, si può dire che in questo periodo di programmazione essa risulta avere un peso assai marginale in termini finanziari e, a livello generale, comprende, tra gli obiettivi espliciti, tutti gli obiettivi richiesti dal Regolamento sullo Sviluppo Rurale (RDR 1257/99). Nonostante ciò si ritiene, da parte di chi scrive, che vi sia stata una carenza in tal senso e che queste misure sarebbero dovute essere tarate in modo più preciso su obiettivi specifici e collegati alle altre attività finanziate all'interno dei diversi piani.

◆ *Promozione dello sviluppo rurale*

Il livello di supporto finanziario garantito a queste misure registra un calo rispetto al passato che, però non è particolarmente rilevante e varia ampiamente a seconda dei programmi considerati: registra una percentuale di spesa dell'8,3% in Inghilterra e del 13,2% in Italia (16,5% per le Regioni ricadenti nell'Obiettivo 1).

Da un'analisi di carattere generale, vediamo che all'interno di questa categoria le misure con la più alta allocazione di risorse sono:

- diversificazione delle attività agricole;
- sviluppo e miglioramento delle infrastrutture.

Nei programmi italiani le risorse finanziarie sono state divise in tutte le misure considerate in queste categorie, poiché queste sono state attivate all'interno dei diversi programmi regionali. Va notato comunque che tale fattore nel suo insieme non riflette le strategie adottate dai singoli programmi. Infatti, nei PSR e nei POR italiani, è possibile trovare una grande varietà di situazioni in cui viene data enfasi alternativamente ad azioni di tipo settoriale o territoriale.

Da un lato le azioni previste dai piani italiani sono state dirette allo sviluppo e al miglioramento delle infrastrutture strettamente legate all'agricoltura (strade rurali, impianti di erogazione dell'elettricità etc.), spesso gestite a livello comunale o collegate ad interventi finalizzati alla promozione di prodotti di qualità e maggiormente diretti ai consorzi alimentari, alle cooperative, alle aziende agricole e alle loro associazioni di categoria.

D'altro canto, numerosi piani si sono focalizzati di più su quelle azioni rivolte al rinnovamento dei villaggi rurali e alla fornitura dei servizi essenziali per l'economia rurale che hanno avuto come principali beneficiari gli attori rurali a livello locale.

In Inghilterra queste misure sono state orientate per lo più al settore agricolo, sia in termini di beneficiari (nella maggioranza dei casi agricoltori), sia per quel che riguarda la tipologia di progetti che sono stati sovvenzionati. La commercializzazione di prodotti di qualità e la valorizzazione del turismo (entrambe indirizzate agli agricoltori, alle comunità rurali e alle aziende), sono state considerate "alta priorità nazionale". Anche gli interventi sulle infrastrutture delle aree rurali a favore degli agricoltori e delle aziende agricole hanno avuto altrettanta importanza.

◆ *Conservazione e miglioramento dell'ambiente*

Questa categoria include anche le misure “agro-ambientali”, in merito alla cui natura (concezione settoriale contro concezione territoriale) ed efficacia si è da qualche tempo aperto un ampio dibattito (De Filippis, Storti 2002). È importante ricordare che i beneficiari delle misure agro-ambientali sono esclusivamente gli agricoltori. Il supporto finanziario garantito a tali misure è stato piuttosto consistente in entrambi i paesi, particolarmente in Inghilterra (54%), e va ricordato, a tal proposito, che il Regno Unito è l'unico Paese che ha implementato volontariamente i contributi diretti alla “modulazione” al fine di spostare risorse dal primo al secondo pilastro della PAC, per lo più dedito ad aumentare i fondi per le misure agro-ambientali.

Un secondo elemento che mostra l'importanza delle misure agro-ambientali in Inghilterra è la coesistenza di due programmi nazionali: uno riguardante il miglioramento delle *produzioni integrate e biologiche (Organic farming scheme* - Piano d'azione per l'agricoltura biologica) e un secondo per la regolazione e la conservazione delle aree naturali e per il paesaggio rurale (*Countyside stewardship scheme* - Piano d'azione per la tutela del paesaggio).

Anche le misure forestali giocano un ruolo importante nel programma inglese: queste mirano a fornire un supporto per i progetti di riforestazione sia del territorio agricolo che di quello non agricolo.

Per quanto riguarda invece il contesto italiano, le misure agro-ambientali possono essere considerate, nel loro insieme, come un buon esempio di capacità di progettazione manageriale e un esempio di buona pratica in termini di capacità di spesa.

Un aspetto positivo da sottolineare concerne la concentrazione di queste misure a livello territoriale, elemento che riflette le specifiche necessità ambientali anche in assenza di una zonizzazione *ex ante* delle aree eligibili. I programmi regionali includono anche la silvicoltura e la gestione del patrimonio forestale, la prevenzione degli incendi e la riforestazione dei boschi danneggiati.

◆ *Aree svantaggiate e aree con restrizioni ambientali*

È difficile classificare le indennità per le aree svantaggiate a causa degli effetti potenziali e indiretti che questi hanno da un punto di vista ambientale, territoriale e settoriale.

Per questa ragione nella *tabella 4.6* sono stati considerati come categoria a sé stante, anche se spesso queste misure sono state inserite all'interno delle misure di tipo ambientale e come tali sono state per lo più destinate solo agli agricoltori.

Resta alquanto controversa la questione in merito all'orientamento di queste misure nei confronti di obiettivi di tipo settoriale o territoriale, e sarebbero necessari ulteriori elementi al fine di presentare altre valutazioni in merito. In ogni caso, dall'analisi dei programmi, la valutazione di tali misure può dirsi abbastanza positiva, soprattutto perché queste hanno avuto il merito di valorizzare il ruolo della multifunzionalità in agricoltura.

In Inghilterra gli interventi per le aree a rischio è regolato da un programma nazionale che mira alla conservazione e al miglioramento delle aree rurali. Anche in questo caso i beneficiari di questi aiuti sono esclusivamente gli agricoltori.

Queste misure hanno avuto un peso davvero minimo nelle regioni Italiane, sia nelle regioni Obiettivo 1 sia in quelle fuori da tale Obiettivo, in contrapposizione alla alta percentuale di aree svantaggiate (zone montane, aree rurali a rischio di spopolamento) presenti specialmente nel Sud d'Italia (Obiettivo 1).

CAPITOLO 5

ANALISI *BOTTOM-UP* DELLA POLITICA EUROPEA DI SVILUPPO RURALE

5.1. Analisi comparativa dei contesti regionali

In questo capitolo sarà presentato il secondo livello di analisi, quello *bottom-up*, mediante il quale si è proceduto, attraverso analisi empirica, allo studio della politica di sviluppo per le aree rurali nei due contesti territoriali prescelti : il *South West* dell'Inghilterra e la regione del Veneto.

La scelta di svolgere l'analisi attraverso il ricorso alla comparazione per contesti trova giustificazione nella concezione di "sviluppo" locale che anima questo lavoro.

Quello dello sviluppo rurale, analizzato in questa tesi nell'accezione di sviluppo locale di aree con particolari esigenze e caratteristiche, è un concetto intimamente connesso, coerentemente con la prospettiva europea in precedenza illustrata, con la nozione di *pianificazione integrata intersettoriale*. Questo rimanda a un concetto ampio e complesso, a un vero e proprio approccio di lavoro, a un *modus operandi* concernente la pianificazione dello sviluppo. Esso consiste fondamentalmente nella definizione di obiettivi chiari e condivisi e nell'indicazione di un'altrettanto chiara strategia d'azione. Questa visione è stata abbracciata al fine di dare unitarietà alla politica di sviluppo rurale, pur rispettando e anzi, valorizzando, le diversità territoriali presenti nelle diverse aree rurali europee⁵³.

Da ciò discende un'importante considerazione. Date le grandi diversità nella percezione dei territori, da cui consegue una grande diversità in termini di politiche pubbliche prodotte, risulta non solo opportuno ma altresì necessario organizzare una comparazione delle esperienze di sviluppo locale (in Italia e in Europa) al fine di disporre di impulsi ed idee nuove o semplicemente "altre" dalle nostre, al fine di verificare, ripensare e nel caso riformulare le politiche e le idee che le sostengono. Questo consente non solo di avere una visione più articolata e complessa delle scelte

⁵³ Sui diversi modelli agricoli europei cfr. FAVIA F. (2003), *Politiche agricole comunitarie, sviluppo rurale e sistemi produttivi agroalimentari nella costruzione dello spazio europeo*, in MESSINA P. (a cura di) (2003), *Sistemi locali e spazio europeo*, Roma, Carocci.

fatte e degli interventi in atto, ma anche, nel caso, di prevederne di nuovi o di ridefinire le strategie presenti e ripensare quelle future.

Molto spesso esperienze di sviluppo locale, seppur tarate su esigenze proprie di un dato territorio (e per questo “non trasferibili” in contesti diversi), consentono di acquisire maggior consapevolezza (se non addirittura maggior entusiasmo), sulle capacità di sviluppo *endogeno* presenti nei territori di appartenenza o ancora, di acquisire coscienza di quanto si è “appreso” e di quanto si può ancora apprendere per migliorare lo sviluppo delle nostre aree.

Inoltre, una comparazione di questo tipo permette di innescare processi di “competizione territoriale” virtuosi che si possono nutrire proprio di idee, esperienze, modi di fare e affrontare questioni simili seppur in contesti diversi.

Ecco quindi che costruire momenti di comparazione “internazionale”, confrontarsi con gli attori di altri territori, comprendere i motivi di successo e insuccesso realizzati altrove, sono fattori di apprendimento cruciali per organizzare un’efficace progettualità di sviluppo e per affinare le capacità di valutazione delle politiche.

Il capitolo che segue è organizzato in alcuni momenti fondamentali:

- 1) Innanzi tutto sarà esposta una breve presentazione dei casi studio analizzati da un punto di vista morfologico e territoriale al fine di dare la percezione del ruolo che ha giocato ed tuttora gioca la *ruralità* in queste aree;
- 2) Verranno presentate anche le caratteristiche principali che caratterizzano i sentieri di sviluppo di questi territori, con particolare riguardo alla mia regione di appartenenza (il Veneto);
- 3) Dall’analisi fatta saranno messi in luce punti di forze e di debolezza presenti nei due contesti, la cui analisi potrà contribuire a fornire suggestioni sul tema anche allo scopo ri-orientare le future pratiche politiche intorno a questa *policy*.

Come si vedrà, l’analisi complessiva delle Regioni mostra due realtà territoriali profondamente diverse, non solo dal punto di vista geo-morfologico, ma soprattutto dal punto di vista dei percorsi di sviluppo che li hanno caratterizzati.

Da un lato vi è una regione come quella del *South West* che ha sempre avuto e tuttora mantiene una profonda vocazione agricola che ha puntato, per il suo sviluppo, su tutta una serie di attività legate al mondo rurale (turismo, settore alimentare, produzioni biologiche, attività di pesca, attività equestri) che ancora

costituiscono l'impalcatura fondamentale che sorregge il sistema economico della regione stessa.

Dall'altro esiste una realtà come quella veneta caratterizzata da un forte sviluppo industriale ma che sta riscoprendo il grande potenziale insito nei territori rurali e nelle attività ad essi connessi. Ciò nonostante, il tipo di sviluppo industriale di quest'area, sebbene abbia inizialmente rappresentato una vera e propria rivoluzione nel contesto economico e sociale della regione e del nord Italia più in generale, si è poi tradotto in un sistema di sviluppo che, per vincoli di sostenibilità e di crescita, è entrato in crisi e sta imponendo una profonda riflessione sulle nuove strategie di crescita da perseguire.

Consapevoli di queste differenze, si è scelto di guardare a questi contesti territoriali secondo una prospettiva di *most dissimilar systems*, espressione che riprende un sistema di comparazione proposto da John Stuart Mill⁵⁴.

Concretamente ciò significa analizzare gli studi di caso prescelti assumendo come data la disomogeneità delle condizioni di contesto, ma riscontrando la presenza di un elemento in comune. Ai fini della nostra ricerca, tale elemento si sostanzia nella crescente centralità, per entrambi i contesti regionali, della politica di sviluppo rurale, la quale si è inserita nei rispettivi percorsi di sviluppo come priorità nell'agenda politica per la crescita e la conservazione di queste aree.

Unitamente a ciò ritengo che, proprio a partire da un'analisi di questa *policy*, sia possibile apprezzare e muovere delle valutazioni sul processo di *europizzazione* in atto in queste Regioni.

5.2. Il *South West* dell'Inghilterra

Con una superficie di 23,829 Km², la regione del *South West* risulta essere la più grande delle nove regioni inglesi e la seconda più ampia regione del Regno Unito, dopo la Scozia. Essa si configura come un'estesa penisola che comprende al suo interno la contea della *Cornovaglia* e del *Devon* (a ovest), la Contea del *Somerset* (al centro), il *Wiltshire* (a est), il *Dorset* (nel sud-est) e il *Gloucestershire* (nel nord est), oltre gli agglomerati urbani di *Bristol* e *Bath* lungo il fiume Avon (centro nord).

⁵⁴ John Stuart Mill (1988), *A System of Logic*, New York, Harper & Row, Publishers, pp. 278, 279-283.

Questa è una delle regioni inglesi che più si differenzia, al suo interno, per topografia e morfologia. Il 37% del suo territorio è stato inoltre designato come facente parte delle aree parco protette a livello nazionale.

Questa Regione presenta la più alta percentuale di territorio rurale di ogni altra regione Inglese, con più di tre quarti del territorio totale adibito ad attività agricole.

Il *South West* registra, tra la sua popolazione, la più alta percentuale di popolazione rurale, con circa il 56% (dei 5 milioni totali) di abitanti che vivono nei così detti *Distretti rurali*. Allo stesso tempo questa è una delle aree meno densamente popolate (circa 206 abitanti per kmq): la più bassa densità abitativa si registra nelle zone del *West Somerset*, del *North Devon*, della zona di *Torrige*, *West Devon* e nel nord della Cornovaglia.

In quest'area si è registrata la più contenuta ma altresì rapida crescita in termini economici tra le regioni inglesi. Tuttavia, parte del suo territorio rimane tuttora dipendente dal settore agricolo e dal turismo, tradizionalmente considerati come le principali industrie della zona. La regione ha registrato, negli ultimi dieci anni, un significativo record dal punto di vista della crescita dell'occupazione. Solo Londra ha superato questa regione in termini di creazione di opportunità di lavoro tra il 1997 e il 2005. I livelli di attività economiche sono infatti qui molto alti, con l'82% della popolazione in età di lavoro economicamente attiva, comparata con il 79% dell'Inghilterra nel suo insieme.

I cambiamenti che hanno interessato le aree rurali nella regione riguardano principalmente le problematiche inerenti i fenomeni di esclusione sociale e di scarso accesso ai servizi. L'agricoltura rimane il settore centrale nell'economia rurale di questa zona, considerando che ad esso è adibito circa l'80% del territorio regionale. Ciò ha significato una crescita di importanza dei temi inerenti la tutela dell'ambiente e la conservazione del paesaggio, settori ritenuti essenziali per assicurare una buona qualità della vita per le popolazioni insediate, nonché vitale per sostenere il settore turistico.

Una caratteristica interessante del territorio rurale di questa regione è stata la sua sempre più spiccata vocazione verso le coltivazioni di tipo biologico (che interessano il 5,3% del territorio agricolo secondo le stime del 2005, contro il 2,8% della percentuale nazionale). Il settore, nel suo insieme, è in ogni caso in una fase di

profonda trasformazione, dovuta in parte alla riforma della PAC nel 2005 che ha trasferito le risorse provenienti dai proventi delle produzioni in risorse per la gestione dello sviluppo rurale e ambientale.

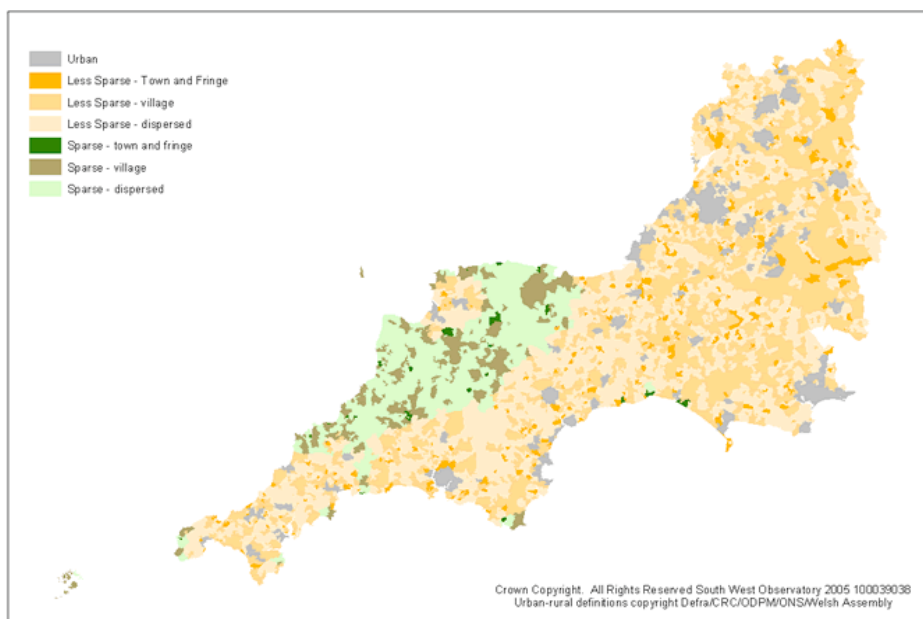
Il settore turistico ricopre un ruolo altrettanto centrale, provvedendo a più di sessantaseimila posti di lavoro. Considerati nel loro complesso, il settore agricolo, il settore agriturismo e il turismo rurale contribuiscono approssimativamente al 15% del PIL annuale del *South West*. Va sottolineato che il 78% dei viaggi per scopo vacanziero compiuti in questa regione sono motivati dall'alta qualità dell'ambiente e dell'offerta di turismo rurale.

Figura 5.1: Le Contee della regione del *South West*



Fonte: South West RDA, www.southwestrda.org.uk

Figura 5.2: Classificazione aree rurali e urbane nel *South West England*



Fonte: South West Regional Implementation Plan 2007-2013

5.3. La politica di sviluppo rurale nel *South West*

Come è stato spiegato in precedenza, procedere allo studio delle politiche per lo sviluppo rurale in questo contesto territoriale comporta un rinvio costante alla più ampia questione del regionalismo e del processo di devoluzione delle competenze amministrative che, durante il *framework* temporale considerato (1994-2006), ha prodotto una ampia serie di fattori che hanno giocato un ruolo di grande peso anche nell'evoluzione, formulazione e implementazione della politica rurale.

All'interno del primo segmento temporale, quindi a partire dai primi anni Novanta, il *South-West*, come le altre regioni inglesi, è entrato in una fase estremamente delicata dal punto di vista politico poiché stavano iniziando a manifestarsi fattori che spingevano verso la devoluzione amministrativa di alcune importanti competenze e quindi ad una presa di coscienza e responsabilità degli attori locali soprattutto in un settore, come quello delle politiche rurali, che abbiamo visto essere centrali in questo territorio.

In questi anni si stava iniziando a discutere di concetti nuovi quali:

- il principio di *partnership* ;
- il principio di sussidiarietà;

- l'assunzione di responsabilità dei livelli locali e regionali nella formulazione delle politiche e nella loro implementazione.

Questi elementi innovativi, secondo il giudizio della maggior parte degli intervistati, è stato, in questa fase, “spasmodico ma persistente” e si è manifestato in molti ambienti istituzionali ma anche appartenenti al settore privato e di volontariato che in queste aree giocano un ruolo di particolare rilievo.

Tuttavia, fino al 1997, i cambiamenti nella struttura delle regioni e negli attori che detenevano il potere di formulazione e implementazione delle politiche rurali, rimasero minimi in quanto i governi conservatori tentarono comunque di scoraggiare ogni devoluzione effettiva dei poteri alle autorità locali, cercando invece di coordinare in modo più efficiente il controllo da parte delle autorità centrali.

Una delle maggiori dimostrazioni a riguardo è stata la creazione dei nove Uffici Governativi Regionali nell'aprile del 1994, evento che mise in evidenza la volontà del governo di premere per una gestione il più possibile nazionale di questa politica.

Nell'indagare il motivo per il quale, all'interno del contesto regionale, in questo periodo si stesse iniziando un seppur disordinato ma comunque costante mutamento nell'idea della gestione del territorio, gli intervistati hanno fatto richiamo a una serie di fattori:

- la possibilità di fare uso delle risorse provenienti dai Fondi Strutturali dell'Unione Europea (intervista 1, 3, 5);
- la logica di base che sottendeva questi programmi, in cui veniva richiesta una compagine territoriale per la gestione dei fondi sempre più decentrata al fine di armonizzarsi con il principio di sussidiarietà, di *partnership* e di gestione partecipata dei fondi da parte dei livelli regionali (intervista 1, 2, 3, 5).

Ecco quindi che la crescente necessità di saper gestire e implementare i programmi finanziati dai Fondi Strutturali sembra essere stata una delle molle che ha fatto innescare processi di consapevolezza e di responsabilizzazione degli attori locali. Si parla però di un fenomeno “disordinato” che inizia a circolare tra gli attori regionali senza che questo assuma tuttavia forme ben strutturate, ma anzi, come si vedrà, l'impreparazione nella gestione dei programmi europei ha diffuso, per certi aspetti, atteggiamenti di scetticismo nei confronti dei programmi stessi.

Ciò nonostante l'istituzione degli Uffici Governativi Regionali e il ruolo loro assegnato di gestire tali fondi, ha costituito un freno verso una maggior assunzione di responsabilità da parte degli attori regionali.

Durante questo periodo è stato lanciato il secondo ciclo di programmazione dei Fondi Strutturali che copriva l'arco temporale che va dal 1994 al 1999. Per il territorio del Regno Unito il numero delle aree ricadenti sotto l'Obiettivo 5b aumentò rispetto al periodo precedente e nel *South West* questo programma copriva un'area che si estendeva lungo tutta la Cornovaglia, l'Isola di Scilly e una grande porzione del territorio del Devon e del West Somerset.

Il MAFF (Ministero dell'Agricoltura, della Pesca e del settore Alimentare) era responsabile per l'amministrazione dei fondi destinati alle aree Obiettivo 5b, fattore che significò, per questo ministero governativo, l'inizio di un'esperienza che ha visto la stesura dei programmi di sviluppo rurale (*Single Programming Document, SPD*) in *partnership* con i livelli regionali.

Osservando, da un punto di vista d'analisi *bottom-up*, com'è stata vissuta l'esperienza della gestione e attuazione del programma per le aree Obiettivo 5b nel *South West*, dalla raccolta dei dati empirici sono emersi alcuni elementi degni di nota:

- 1) Molti attori politici locali hanno riconosciuto come questo programma sia stato vissuto come una grande opportunità per lo sviluppo delle aree rurali della zone. E' stata forte la consapevolezza che i fondi a disposizione rappresentassero una risorsa che poteva essere sfruttata allo scopo di implementare politiche che tentassero di andare incontro ai problemi più urgenti in queste aree, quali:
 - lo sviluppo di un'economia rurale prospera e attiva, attraverso il supporto alla produzione, mediante l'incentivazione alla competitività e promuovendo la diversificazione dell'economia rurale;
 - la promozione di una gestione sostenibile delle risorse naturali, attraverso la conservazione dell'ambiente naturale, delle caratteristiche del paesaggio e del patrimonio storico e ambientale del territorio;
 - la promozione di un alto standard in termini di qualità della vita per la popolazione, mediante il coinvolgimento delle comunità rurali nella pianificazione e progettazione del loro stesso percorso di sviluppo,

mediante l'integrazione delle loro esigenze fisiche e sociali allo scopo di perseguire uno stile di vita sano e sostenibile nel lungo termine⁵⁵.

- 2) Tuttavia nella maggior parte dei casi sono stati esplicitamente messi in luce dei limiti, percepiti localmente in modo molto forte e che sembrano aver comportato una comprensione della logica che sottendeva i programmi UE spesso assai fuorviante. Sebbene lo scopo dei SPD (Documenti unici di programmazione, Doc.U.P.) fosse, infatti, quello di tarare dei programmi di sviluppo sulla base delle peculiarità dei contesti sociali ed economici dove poi sarebbero andati ad operare, l'assegnazione della quasi totale responsabilità della loro stesura all'Ufficio Governativo Regionale del *South West*, con la secondaria partecipazione del Consiglio di Contea del Devon e della Cornovaglia (e di 40 organizzazioni locali minori), sembra abbia diffuso una percezione distorta ed equivoca dell'intento assegnato al piano. Infatti, sia dalle interviste, sia dal rapporto di valutazione di medio termine, è spesso emersa una sorta di insoddisfazione (*dissatisfaction*) per le modalità di gestione dei fondi per l'Obiettivo 5b proprio causata da questo scarso protagonismo delle comunità rurali direttamente interessate. Queste hanno sì percepito, attraverso i progetti implementati, la presenza di nuovi strumenti e finanziamenti volti alla promozione delle rispettive aree, ma sembra non via sia stata coscienza del più ampio quadro entro cui queste nuove risorse si inserivano.

A tal proposito va messo in luce che in questa fase alcuni attori locali non istituzionali hanno richiesto alle Università di Plymouth e di Exeter di indagare sull'operato e sul funzionamento dei Fondi Strutturali del FEOGA nel *South West*. Lo studio ha rilevato che gli *applicants* consideravano il sistema di finanziamento del FEOGA “*obstructive and secretive*” (di difficile accesso e selettivo, chiuso). Il rapporto sostiene che la percezione di un sistema dalle caratteristiche poco chiare e spesso “frustrante”, perché estremamente articolato e complesso, fosse per lo più imputabile alla scarsissima formazione dell'amministrazione pubblica nei riguardi di questo nuovo processo in corso.

Secondo alcuni intervistati, inoltre, l'esperienza confermò in molti l'idea che l'eccessivo centralismo che caratterizzava anche questo settore di *policy* fosse dovuta alla scarsa fiducia che intercorreva tra governo e gli attori appartenenti ai livelli

⁵⁵ Cfr. SPD England 1994-1999.

regionali e locali (non governativi) e a causa del peso insufficiente dato all'aspetto formativo dell'apparato pubblico in merito alla gestione dei fondi comunitari.

A conseguenza di ciò, lo studio ha messo in luce come molti dei soggetti che avevano fatto esperienza con i fondi dedicati alle aree obiettivo 5b hanno espresso una forte delusione a riguardo, con la conseguenza che molti di loro hanno in alcuni casi abbandonato i progetti stessi prima che questi si fossero conclusi.

In alcuni casi gli intervistati hanno assegnato parte della responsabilità di questo insuccesso al MAFF, il ministero competente per le politiche rurali, non solo per aver gestito centralmente e asetticamente il programma di sviluppo rurale rispetto ai fabbisogni delle diverse Contee, rendendo il processo di implementazione lento, poco efficiente e non comprensibile agli altri soggetti in campo, ma anche per il tipo di progetti che il MAFF stesso ha supportato. Adottando un'interpretazione "conservatrice" dell'uso dei fondi, esso ha assegnato la quota maggiore di queste risorse per finanziare progetti che avevano come diretti beneficiari gli agricoltori, sottovalutando le altre grandi questioni inerenti lo sviluppo rurale che l'approccio promosso dall'UE stava iniziando a valorizzare e perseguire.

I dati empirici hanno così delineato un quadro in base al quale, in questa fase:

- ◆ si sviluppano nella regione un vasto numero di iniziative locali (spesso a livello di Contea) che avevano come scopo, almeno negli intenti iniziali, quello di rispondere ad urgenze proprie delle singole aree rurali (interventi ricorrenti sono stati posti in essere rispetto al tema dell'esclusione sociale nelle aree rurali, accesso facilitato ai servizi, maggiore disponibilità di abitazioni per le popolazioni rurali). Queste iniziative tuttavia sembrano essere spesso disconnesse tra loro, non ben coordinate e al di fuori di un progetto più globale di sviluppo della regione;
- ◆ vi è, in questa fase, una rappresentanza politica degli interessi regionali coordinata dall'"alto" e manchevole di una visione condivisa nell'ideazione dei progetti di sviluppo per le aree rurali;
- ◆ si registra uno scarso coordinamento sia tra i diversi e forti localismi presenti nella regione, sia tra i diversi livelli di governo (Contea, Uffici Governativi Regionali, Agenzie Governative), fattore che ha impedito, a mio avviso, di cogliere la portata delle istanze che stavano giungendo dal livello europeo in tema di politiche rurali.

Pur tuttavia, sembra che in questa fase sia iniziata una lenta ma comunque irreversibile diffusione di alcuni degli stili amministrativi che riconosciamo possedere le caratteristiche proprie della *governance* europea. Si sono, infatti, parzialmente modificate alcune pratiche di base dell'azione politica che, nel breve periodo, vengono tarate in risposta ai nuovi sviluppi ed esigenze presenti sul tavolo politico. Come già anticipato, ciò sembra essere stato fatto per lo più in base a una logica di opportunità (atingibilità e uso dei fondi europei) piuttosto che per una reale coscienza del processo in atto, dimostrato dal fatto che gli obiettivi complessivi di politica rurale così come le idee e i paradigmi che orientavano l'azione politica sono rimasti invariati.

Nella seconda parte del *framework* temporale preso a riferimento il tema d'analisi in oggetto si è ancora una volta intrecciato con una serie di complessi cambiamenti intervenuti sia nel settore di *policy* analizzato, sia ad un livello più macroscopico (nazionale ed europeo) che, nell'insieme, tracciano un quadro di cambiamento.

Al fine di mantenere un collegamento con gli importanti *turning points* messi in evidenza nel terzo capitolo, viene di seguito presentata una breve sintesi degli avvenimenti salienti che sembrano aver inciso largamente sugli sviluppi della politica di sviluppo rurale in questo contesto regionale.

1997: Vittoria del partito Laburista in Inghilterra e conseguente formulazione di importanti cambiamenti istituzionali concernenti la devoluzione amministrativa. Fase di importanti sviluppi nello sviluppo di forme di *governance* regionale.

1999: Creazione delle nove Agenzie Regionali di Sviluppo (*Regional Development Agencies*) e delle otto Camere Regionali, organismi consultivi composti da membri designati dal governo centrale.

2000: Pubblicazione del *Libro Bianco* sullo sviluppo rurale (*Rural White Paper*) che comportò un importante passaggio sia in merito alla gestione della politica rurale inglese, sia in merito alla gestione dei finanziamenti europei:

- il Libro Bianco contiene i nuovi compiti spettanti alle Agenzie Regionali di Sviluppo, tra i quali rientra primariamente la gestione delle politiche di sviluppo rurale delle regioni;

- il documento si esprime, tuttavia, in modo vago circa le loro funzioni e competenze in materia di politiche europee, pur suggerendo che le Agenzie debbano svolgere un ruolo guida nel nuovo ciclo di programmazione 2000-2006.
- poiché una delle loro principali priorità era predisporre dei programmi di rigenerazione economica per le regioni, ad essi è comunque spettata la gestione dei finanziamenti europei provenienti dai diversi Fondi Strutturali.

2000: Predisposizione dell'*English Rural Development Programme* (ERDP) in cui vengono presentate le priorità di sviluppo rurale per il ciclo di programmazione 2000-2006, il quale include per la prima volta un capitolo dedicato alla presentazione delle singole realtà regionali.

2001: Creazione di un nuovo Dipartimento, il *DEFRA*, avente tra i suoi principali obiettivi quello di coordinare le politiche di sviluppo rurale nel paese con una più specifica attenzione a tutte quelle questioni che esulavano dal settore eminentemente agricolo. La creazione del DEFRA pone le questioni rurali sempre più al centro dell'agenda politica nazionale.

2001: Crisi della mucca pazza in Inghilterra.

2003: Pubblicazione del rapporto di *Lord Haskins*: si esprime con chiarezza la fondamentale necessità di strutturare un sistema di formulazione ed erogazione delle politiche rurali che sia sempre più decentralizzato, che coinvolga i livelli regionali e locali di governo, che sia espressione delle reali esigenze e necessità delle singole aree interessate.

2004: Il DEFRA pubblica il *Rural Strategy 2004* che conferma e rilancia la visione proposta da Lord Haskins:

- a) agli Uffici Governativi Regionali viene affidato il compito di:
 - creare una struttura di coordinamento con tutti i rispettivi *partners* “rurali” della regione;
 - formulare con loro delle nuove modalità di *policy-making*;
 - monitorare l'erogazione dei servizi rurali;

- gestire congiuntamente la stesura del Programma di sviluppo rurale oltre che la responsabilità nella gestione dei fondi per i programmi di rigenerazione economica e sociale delle zone rurali.

Nel far ciò va specificato che il DEFRA ha lasciato ad ogni singola regione la scelta delle modalità con cui perseguire questi obiettivi.

Focalizzandoci sull'area del *South West* sono stati realizzati tutta una serie di interventi in coerenza con l'evoluzione appena descritta.

Nel 2001 l'Ufficio Governativo Regionale per il *South West* presentò il Programma di Orientamento Regionale (*Regional Planning Guidance*⁵⁶), un documento che comprende un lungo periodo di programmazione, fino al 2016. Esso delinea una strategia complessiva per la regione all'interno del quale le autorità locali, a livello di Contea, sono chiamate a pianificare tutta una serie di programmi di intervento su diverse *issues*, politica rurale *in primis*. Si tratta per lo più di una pianificazione di interventi di natura strutturale, accesso ai servizi e gestione dei sistemi di trasporto nelle aree rurali al fine di ridurre il problema delle distanze che interessano queste zone ed infine di controllo nell'edificazione degli insediamenti abitativi all'interno o nei pressi di queste aree.

Nell'aprile del 2003 la neo *South West of England Regional Development Agency* stende, coerentemente con la *mission* a lei affidatole, il *Regional Economic Strategy*⁵⁷. Anche in questo documento lo sviluppo rurale è identificato come questione centrale nella strategia complessiva della regione. Dalla lettura del testo, infatti, emergono quelle che sono considerate le azioni, le priorità e le attività regionali che si caratterizzano per essere sempre più specificamente tarate sulle necessità dell'area in oggetto.

Tuttavia il documento contiene una serie di obiettivi formulati dal governo al fine di migliorare la *performance* della suddette aree; si tratta in particolare di obiettivi di rendimento economico e di rivitalizzazione del mercato dei prodotti tipici delle aree rurali.

È interessante notare che questo documento, pur tracciando una serie di obiettivi e di azioni che rispecchiano gli orientamenti contenuti nei documenti

⁵⁶ www.swrpm.org.uk/datasets/RPG10fulltext.pdf

⁵⁷ www.southwestrda.org.uk

comunitari in tema di sviluppo rurale, non faccia mai riferimento all'UE né richiamando la normativa europea sul tema, né i principi guida che sono in essa enunciati.

Infatti, per giustificare ad esempio il ricorso in questo settore ad un approccio di tipo trasversale e non settoriale nella gestione delle questioni relative a tale *issue*, si fa richiamo alla crisi della “mucca pazza” del 2001, affermando che una delle lezioni più significative di quella crisi è stata proprio la consapevolezza della forte interconnessione tra agricoltura, turismo e le altre politiche concernenti il territorio rurale. È stata propria la crisi di uno di questi settori che ha comportato un declino anche in tutti gli altri, mostrando quindi la stretta interdipendenza tra le diverse facce che sono proprie dell'economia rurale, delle questioni ambientali e delle comunità rurali.

Il richiamo ad una esperienza nazionale e non ha uno dei principi più fortemente promossi dall'Unione europea è un fattore, a mio avviso, altamente significativo.

Per quanto concerne il secondo periodo di programmazione il territorio regionale è stato interessato in parte dal programma finanziario per le aree Obiettivo 1 (Cornovaglia e Isola di Scilly), in parte da quello destinato alle aree Obiettivo 2 (Plymouth e grande parte della contea del Devon e del Somerset nonché parte della città di Bristol).

Concentrandoci prevalentemente su questo secondo programma (Obiettivo 2), possiamo innanzi tutto affermare che si tratta, in termini di ampiezza geografica, della più larga porzione di territorio di tutto il Regno Unito. La sua popolazione comprendeva 525 milioni di persone.

L'analisi del DOCUP risulta di particolare interesse poiché testimonia e riflettere alcuni dei mutamenti intervenuti a livello regionale. Tra questi meritano, a mio avviso, di essere segnalati:

- la volontà di perseguire con maggior convinzione il principio di coesione e sinergia tra i diversi obiettivi del programma al fine di costituire una rete di collegamento tra le diverse aree (rurali, urbane, costiere);
- il rilievo dato al principio della *multifunzionalità* delle aree rurali, con una più spinta propensione a delineare interventi che promuovano lo sviluppo integrato del settore agricolo, turistico, ambientale e di economia rurale e della pesca,

attraverso uno specifico richiamo all'utilizzo di progetti rientranti nel programma LEADER II;

- complessivamente il Documento sembra accogliere in modo esplicito la necessità di abbracciare un approccio maggiormente *territoriale* verso questo tipo di politiche rispetto a quanto fatto in passato ;
- si rimanda molto spesso alle specifiche caratteristiche ed esigenze delle diverse Contee presenti nella Regione;
- viene esplicitamente richiamato il principio ad uno sviluppo rurale *integrato e trasversale* che vada al di là del puro intervento settoriale in agricoltura;
- si esprime la volontà di dare voce e ascolto alle singole comunità rurali, viste come portatrici di un patrimonio da proteggere, conservare e sviluppare;
- viene data molta più enfasi e nuove risorse, rispetto al programma precedente, per la costituzione di gruppi di azione locale , in sintonia con la logica del Programma LEADER;
- emerge una più netta e chiara tendenza verso il principio di *sussidiarietà* (soluzioni locali per le necessità locali), sia nella formulazione delle politiche che nell'erogazione dei servizi.

Come detto precedentemente l'analisi delle specifiche necessità, degli obiettivi e degli interventi per il *South West* in questo periodo di programmazione, sono stati definiti da uno specifico gruppo di lavoro regionale (la cui nomina era di competenza del MAFF e del DETR) che ha lavorato in collaborazione con un secondo e più ampio gruppo di lavoro a livello nazionale. A conclusione dei lavori del primo gruppo, il piano è stato inserito all'interno dell'*England Rural Development Regulation (RDR) Plan 2000-2006*.

La responsabilità complessiva della politica rurale e dell'implementazione del programma nel *South West* sarebbe ora spettato all'agenzia regionale (SWERDA). Inoltre, sempre nel 1999, venne creata una nuova "Countryside Agency" (for England), un'agenzia di natura consultiva che lavora in *partnership* con le autorità e le comunità locali al fine di provvedere ad una gestione integrata delle questioni rurali nelle diverse realtà locali. Questa agenzia è strettamente legata ad altre agenzie nazionali che, secondo i documenti ufficiali, consentirebbero alle comunità rurali di massimizzare le opportunità destinate alle aree rurali.

Le interviste che hanno avuto come *focus* principale questo secondo asse temporale, mi hanno permesso di osservare gli elementi sopra richiamati sotto diversi punti di vista.

Innanzitutto quasi tutti gli intervistati hanno fatto osservare che i numerosi cambiamenti di tendenza in questo settore di *policy* (regionalizzazione degli interventi, maggior enfasi ai principi di *partnership*, *sussidiarietà* e coordinamento con i livelli locali), non possono essere direttamente collegati ad un fenomeno di diffusione dei modelli o delle richieste provenienti dall'UE, ma piuttosto andrebbero collegate a dinamiche più puramente domestiche. Pur tuttavia, avendo dato effettivo slancio alla prospettiva regionale, avendo interiorizzato principi e modelli di gestione e strutturazione della politica rurale rispondenti agli orientamenti europei, in questi cambiamenti si riconosce una convergenza e una maggior apertura verso lo stile di *governance* europea (interviste 2, 3, 4, 5).

Questa visione per lo più condivisa da tutti gli intervistati, sembra delineare un quadro in cui di fronte ad un inequivocabile mutamento rispetto alla fase precedente, si mantiene una prospettiva nazionale-centrica, lasciando tuttavia emergere l'interferenza, positiva, di nuove variabili che fuoriescono dal sistema politico domestico. Questa articolata visione della situazione regionale sembra avere molti tratti propri delle fasi di transizione, in cui apparenti contraddizioni in termini o il perdurare di alcune resistenze, soprattutto dal punto di vista del sistema cognitivo e di credenze, sembrano rimandare al processo di europeizzazione in corso anche in questo paese.

Va fra l'altro sottolineato che in questo periodo, sia le Agenzie di sviluppo regionale sia le Assemblee consultive, hanno preso la decisione di costituire delle loro rappresentanze a Bruxelles, motivando ciò con la volontà di porsi in una posizione maggiormente vicina al cuore del sistema di *decision-making* europeo. Va inoltre notato che la composizione, la struttura e lo staff presente negli uffici di Bruxelles varia a seconda delle diverse regioni. Proprio nel caso del *South West* è presente un ufficio che ha lo scopo di rappresentare la regione nel suo insieme, facendosi carico quindi anche delle istanze proprie degli attori sociali ed economici appartenenti alle singole realtà locali.

Possiamo quindi affermare che il tema della crescente presenza dei livelli sub-nazionali nel sistema di governo e gestione del territorio (e di quello rurale in

particolare), pur da collegarsi con le pressioni prodottesi a livello domestico, hanno comunque determinato un impatto molto diverso, rispetto al precedente periodo, nel modo di relazionarsi e di guardare al livello UE. Per quanto riguarda il settore di *policy* da noi analizzato, ciò è in particolare testimoniato da alcuni elementi, quali:

- 1) il mutamento che si è prodotto all'interno delle strutture amministrative a ciò delegate;
- 2) il nuovo sistema con cui è stato gestito il rapporto tra le nuove organizzazioni, le autorità locali e, più in generale, gli interessi di sviluppo locali;
- 3) il sistema di gestione e utilizzo dei fondi comunitari destinati alle aree Obiettivo 2, attraverso i principi di programmazione, monitoraggio e valutazione dei programmi;
- 4) diffusione nella regione di un metodo di lavoro sempre più caratterizzato dalla creazione di gruppi di lavoro collegati tra loro mediante reti di *network* diffuse nel territorio.

Questi elementi, nel loro insieme, sembrano delineare un mutamento nella capacità di adattamento del sistema politico di questa regione alla sfida europea in questa materia: non solo ne è stata investita la regolazione di tale politica, ma anche la cultura di governo locale.

Sembra inoltre che in questa fase, più che in quella precedente, vi siano stati soggetti atti a gestire le numerose novità introdotte, fattore questo che, progressivamente, ha comportato una convergenza verso un modello di *governance* sempre più multilivello.

Va altresì rilevato come tale convergenza, per molti aspetti, non sia stata esplicitamente riconosciuta ma venga piuttosto collegata a dei processi che si stavano (e si stanno) realizzando all'interno del sistema domestico.

Sintetizzando la nostra analisi possiamo quindi affermare che in questa seconda fase la variabile dipendente, ossia la politica di sviluppo rurale, ha subito una variazione all'interno delle sue componenti che ha riguardato:

- il secondo ordine di cambiamento, in base al quale molti degli obiettivi generali vengono confermati o modificati solo parzialmente, ma le tecniche e gli strumenti attraverso cui perseguirli sono stati modificati in risposta

all'insoddisfazione che si era registrata nel periodo di analisi precedente e all'emergere di nuovi problemi da affrontare;

- ha investito solo in parte il terzo ordine di cambiamento poiché, all'alterazione parziale dei principi base che guidano l'azione politica (introduzione di nuovi principi e idee), non è seguito un riconoscimento forte della causa di tale mutamento, ma sono stati invece richiamati, a giustificazione del fenomeno, fattori di carattere domestico, in un'ottica che si può definire di *trinceramento* rispetto alla diffusione di elementi provenienti da "livelli esterni";

- non è possibile quindi parlare ancora di *europizzazione come incontro*, in quanto non sono stati identificati tutta una serie di fattori quali fenomeni di socializzazione in termini di convergenza sul piano delle idee, sul piano dell'apprendimento istituzionale e sul piano della definizione dei paradigmi politici.

5.4. La Regione del Veneto: un'analisi del territorio

La Regione del Veneto⁵⁸ si estende, dal punto di vista geografico, per una superficie di 18.399 kmq (6% del territorio nazionale). Essa è per il 56% pianeggiante, per il 29% montano e per il 15% collinare. Gli ambienti naturali si concentrano soprattutto in collina e in montagna, mentre gli insediamenti produttivi si distribuiscono essenzialmente nell'area centrale della regione.

La superficie urbanizzata si sviluppa su tutta la pianura, dove le dimensioni dei principali centri abitati sono paragonabili tra loro e si diffonde lungo i principali assi di comunicazione assumendo la connotazione della *città diffusa*.

La zona montuosa è articolata da nord a sud in una fascia alpina e prealpina (dai 700 a oltre 2.200 m. slm), con numerosi gruppi montuosi e altopiani che si estendono nella provincia di Belluno e nella parte settentrionale delle province di Verona e Vicenza. La zona collinare, sviluppata soprattutto nel veronese e nel trevigiano, include i rilievi dell'area meridionale del Lago di Garda, i colli Berici in provincia di Vicenza e, isolati nella pianura, i Colli Euganei.

⁵⁸ La fonte principale dei dati e relative elaborazioni è il Programma di Sviluppo Rurale (PSR) Veneto 2007-2013.

Per quanto riguarda le forme di utilizzazione della superficie regionale, secondo la classificazione effettuata da CORINE-Land-Cover⁵⁹ 2000, si osserva una prevalenza di territori agricoli (57,7%), una parte rilevante di terreni boscati e ambienti seminaturali (29,1%), mentre su un 4% del territorio insistono corpi idrici e su di un 1,5% di zone umide. I territori urbani, industriali ed infrastrutturali rappresentano, invece, il 7,7% del territorio regionale⁶⁰.

Per compiere un'analisi del territorio regionale dal punto di vista della lettura ed interpretazione delle diverse realtà e situazioni "rurali" presenti attualmente nella Regione, il recente Piano di Sviluppo Rurale (PSR) della Regione Veneto (2007-2013), fa esplicito riferimento all'approccio metodologico ed ai risultati del percorso di territorializzazione condiviso nell'ambito del Piano Strategico Nazionale, recependone la conseguente classificazione (fondata prioritariamente sulla valutazione delle caratteristiche di *ruralità*⁶¹) nelle quattro aree omogenee:

- A. Poli urbani;
- B. Aree rurali ad agricoltura intensiva specializzata;
- C. Aree rurali intermedie;
- D. Aree rurali con problemi complessivi di sviluppo.

La conseguente delimitazione (*Figura 5.3, a sinistra*) rispecchia le peculiarità correlate al "modello" di sviluppo veneto, soprattutto se accompagnata da un apposito *focus* sulle specifiche connotazioni dell'area B - *rurale ad agricoltura intensiva specializzata* - che richiede, per diversi aspetti e motivi, una ulteriore chiave di lettura ai fini dell'interpretazione delle problematiche e delle esigenze derivanti dall'urbanizzazione progressiva e diffusa che ha caratterizzato la fascia di pianura.

⁵⁹ Corine Land Cover è una "particolare" carta dell'uso del suolo atta ad identificare porzioni omogenee del territorio (unità ambientali) utilizzando tecniche di telerilevamento satellitare (LANDSAT). Il Programma CORINE - Progetto BIOTOPI, adottato dal Consiglio della Comunità Europea (direttive n. 85/338/CEE del 27 giugno 1985 e n. 90/150 del 22 marzo 1990, "Coordination of information on the environment"), consente una valutazione delle unità ambientali (e del sistema di unità ambientali) sulla base dei "valori naturalistico-ambientali" e dei "profili di fragilità" (vulnerabilità territoriale).

⁶⁰ I dati riportati relativi sull'uso dei suoli regionali si basano sulla classificazione tematica di primo livello dei tipi di copertura del suolo resa disponibile dal programma CORINE (CLC2000) e basata sull'interpretazione di immagini da satellite. Come tali, sono stime georeferenziate.

⁶¹ La territorializzazione delle aree rurali italiane operata nell'ambito del PSN rappresenta un'applicazione della metodologia OCSE, necessariamente adattata per tener conto dei principali rapporti con i più generali processi di sviluppo economico e sociale che caratterizzano il Paese. Tale metodologia comporta l'individuazione di quattro macrotipologie di aree, fermo restando che nei singoli PSR regionali possono essere adottate articolazioni del territorio regionale che utilizzino indicatori aggiuntivi per identificare le tipologie più appropriate alle specificità regionali.

Le particolari caratteristiche che contraddistinguono il percorso di sviluppo veneto impongono, infatti, una particolare attenzione nella valutazione di alcuni specifici effetti dello sviluppo demografico ed insediativo, in particolare per quanto riguarda la fascia centrale, corrispondente alla macrotipologia “*area rurale ad agricoltura intensiva specializzata*”. Per questa, infatti, è prevista l’ulteriore articolazione nelle due sub-aree B1 con caratteristiche prevalenti di “*rurale-urbanizzata*” e B2 con caratteristiche prevalenti di “*urbanizzata*”, per evidenziare alcune importanti differenziazioni territoriali, oltre che sociali ed economiche, connesse con il diverso grado di effettiva “*ruralità*” (Figura 5.3, a destra).

Questa sub-zonizzazione deriva da una specifica lettura del territorio eseguita a livello regionale (ricependo anche in questo caso i criteri e l’impostazione adottati dalla Commissione Europea ai fini della classificazione delle aree rurali⁶²) che si configura come un’applicazione del metodo OCSE mirata alla realtà veneta.

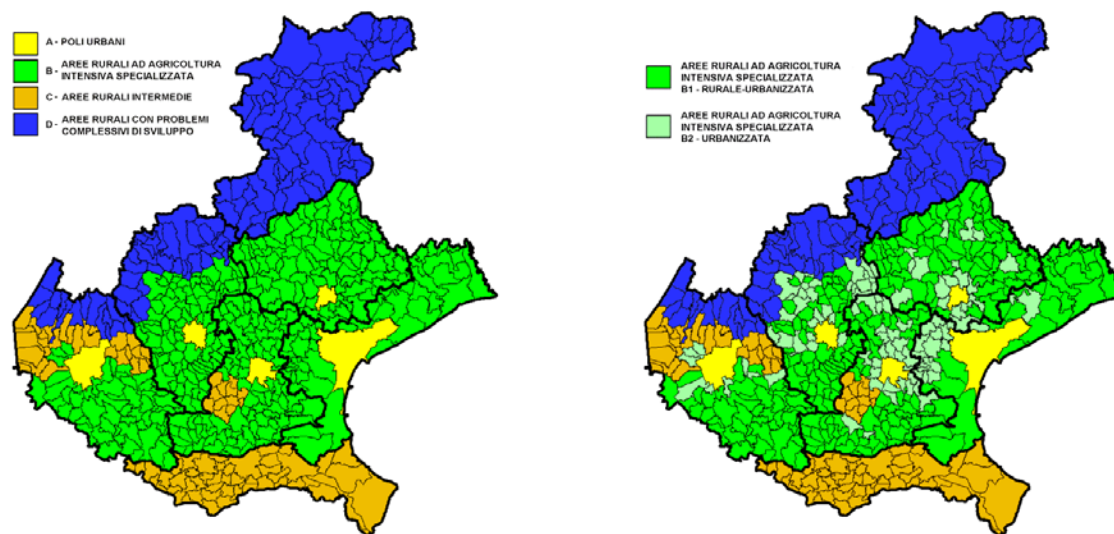
Il *focus* viene ottenuto, in questo caso, utilizzando una soglia di densità più appropriata per l’analisi del territorio regionale (considerato il particolare sviluppo demografico ed insediativo e la conseguente distribuzione per classi di densità dei comuni ricadenti nelle aree OCSE “*prevalentemente urbanizzate*”) corrispondente a 400 abitanti per chilometro quadrato.

La classificazione evidenzia, in particolare, come le aree più urbanizzate si localizzino nei comuni capoluogo di provincia della fascia centrale della regione, nei centri delle loro cinture urbane e negli insediamenti più industrializzati sviluppatisi lungo i principali assi viari.

Il risultato dell’analisi prevede, in particolare, un’evidente articolazione della fascia centrale in due aree (*rurali-urbanizzate*; *urbanizzate*) che si differenziano tra loro in modo significativo (vedi *Tabella 5.1*).

⁶² Il riferimento adottato a livello comunitario è il metodo OCSE, secondo il quale, come già anticipato nel primo capitolo, la definizione di area rurale avviene sulla base della percentuale di popolazione dell’area stessa che risiede in comuni rurali (comuni che presentano una densità inferiore ai 150 abitanti per chilometro quadrato). Attraverso questi criteri vengono individuate tre tipologie di area: prevalentemente rurali, significativamente rurali e prevalentemente urbanizzate. La mappatura del territorio effettuata dalla Commissione ha come riferimento, per l’Italia, il livello provinciale (scala NUTS 3).

Figura 5.3 – Territorio regionale: classificazione delle aree rurali (a sinistra) e subarticolazione dell'area B-rurale ad agricoltura intensiva specializzata (a destra).



Fonte: Elaborazioni su banca dati Sistar – PSR Veneto 2007-2013

Tabella 5.1 Percentuale di comuni, popolazione e superficie territoriale della regione ricadenti in ciascuna area.

Aree	% comuni	% popol.	% superficie territoriale	Densità popolazione (ab/kmq)
Rurali con problemi complessivi di sviluppo	14,6	5,4	23,2	59,2
Rurali intermedie	20,7	11,9	20,8	156,5
Rurali ad agricoltura intensiva specializzata	63,9	62,5	51,4	333,8
- Rurali-urbanizzate	46,0	33,2	39,4	217,8
- Urbanizzate	17,9	29,2	12,0	631,6
Poli Urbani	0,9	20,2	4,6	1385,4
Totale	100,0	100,0	100,0	266,1

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT e banca dati SiSTAR – PSR Veneto 2007-2013

Dal punto di vista demografico la Regione conta, ad oggi, 5.287.700 abitanti e registra un *trend* demografico positivo nel corso degli ultimi trent'anni. L'aumento, infatti, di oltre 600.000 residenti in circa 35 anni è stata una delle crescita più intense tra le regioni del nord-est d'Italia.

Storicamente dedicata ad una forte attività agricola, questa Regione è stata caratterizzata, fin dall'Ottocento, da una forte presenza della piccola proprietà contadina. In questa fase storica, a livello sociale e culturale, la società contadina instaurò uno stretto legame tra proprietà e movimento cattolico, elemento che ha rappresentato un fattore centrale per comprendere le caratteristiche del futuro sviluppo della regione. Infatti, il ruolo della sub-cultura "bianca", stratificatasi nel corso degli anni come cemento sociale nell'identificazione regionale e nell'attenuazione delle conflittualità sociali, ha prodotto la sua influenza attraverso la formazione, nella regione, di numerose iniziative bancarie, assicurative e di cooperazione, nonché di rappresentanza politica di matrice cattolica⁶³.

Di tali economie esterne ha beneficiato lo sviluppo dell'imprenditoria veneta che ha conosciuto, nel secolo successivo, una crescita e uno sviluppo molto particolare. Nel corso degli anni Settanta e Ottanta, infatti, il Veneto è stato protagonista di uno straordinario fenomeno di sviluppo anomalo ed eccezionale, in quanto caratterizzato non dalla forma tipica del capitalismo della grande fabbrica ma, invece, da una fitta rete di sistemi locali⁶⁴. Parte di quella che Bagnasco (1977) ha classificato come "Terza Italia", il Veneto si è così trasformato in una delle regioni più industrializzate d'Italia .

Da un punto di vista d'analisi del territorio, questa profonda e radicale trasformazione dell' industria e della società veneta, ha avuto un impatto tuttora visibile sull'utilizzo e sul modo di concepire la campagna e le zone rurali. In uno spazio di tempo molto breve, infatti, grandi porzioni di territorio sono state coperte

⁶³ Per approfondimenti sul tema si rimanda ad Almagisti M., Riccamboni G. (2001), *Forme di regolazione e capitale sociale in Veneto*, in "Venetica. Annuario di storia delle Venezie", 3.

Sul tema si rimanda inoltre a Cristina Busatto, tesi di laurea specialistica in Politiche dell'Unione europea, Facoltà di Scienze Politiche, relatore prof.ssa Patrizia Messina, pubblicata in Poli.S.Doc (www.polisdoc.cab.unipd.it), *L'impatto dell'uropeizzazione sul rendimento istituzionale e sul modo di regolazione delle regioni italiane: il caso del Veneto*, febbraio 2007.

⁶⁴ In merito al così detto "modello veneto di sviluppo" si rimanda a: Trigilia C. (1986), *Grandi partiti e piccole imprese*, Bologna, Il Mulino; Riccamboni G. (1992), *L'identità esclusa. Comunisti in una subcultura bianca*, Torino, Liviana; Diamanti I., Riccamboni G. (1992), *La parabola del voto bianco. Elezioni e società in Veneto (1946-1992)*, Vicenza, Neri pozza; Messina P. (2001), *Regolazione politica dello sviluppo locale: Veneto ed Emilia Romagna a confronto*, Torino, UTET.

da uno spontaneo ma spesso incontrollato sviluppo industriale ed urbano, causando un forte ridimensionamento dell'ampio spazio prima occupato dalle aree rurali.

Ne è risultato un sistema altamente congestionato e antropizzato non più a lungo sostenibile, in particolare nella zona centrale della regione. Quest'area, infatti, è caratterizzata da un'ineguale concentrazione di costruzioni residenziali, zone industriali e commerciali. I due principali problemi che sono sorti in conseguenza a ciò sono stati l'eccessivo sfruttamento di risorse naturali non rinnovabili e la pesante carenza di infrastrutture.

Questo modello di sviluppo è stato spesso definito come “espansione urbana incontrollata”, risultato di una continua urbanizzazione causata da una sempre crescente domanda di spazio dovuto all'aumento delle attività commerciali e alle necessità delle famiglie e delle imprese.

Le città e molti comuni si sono nel tempo riversate nella campagna circostante, trasformandola spesso in periferie urbane (*campagna urbanizzata*) che, sebbene in alcuni casi siano diventati poli d'attrazione e d'opportunità, hanno dovuto e devono fronteggiare problemi e cambiamenti soprattutto rispetto alle problematiche inerenti la gestione sostenibile del territorio.

Il crescente aumento della popolazione urbana, la pressione dei flussi migratori, il fenomeno del disagio sociale e i problemi economici e ambientali che tipicamente affliggono le aree industrializzate e urbanizzate, stanno quindi caratterizzando la Regione.

L'asse costituito da Venezia-Padova-Verona, polo di attrazione che drena grandi risorse per lo sviluppo regionale, si trova a dover gestire il grande impatto che esso ha sullo spazio rurale densamente popolato, con conseguenti problemi di mobilità, abitabilità, inquinamento e sfruttamento delle risorse.

Nella zona a nord della Regione si trova infine l'area montana. Se da un lato esistono aree caratterizzate da percorsi di sviluppo estremamente positivi dovuti al buon andamento del settore turistico, tali aree si trovano tuttavia a coesistere con territori circostanti maggiormente svantaggiati e marginalizzati.

Queste zone sono caratterizzate spesso da fenomeni di spopolamento che non hanno risparmiato neanche alcune zone della parte sud della regione⁶⁵.

⁶⁵ Sul tema delle aree montane si rimanda allo studio particolareggiato presente in Messina P., Marella A. (a cura di) (2006), *Eco dai Monti: politiche per le aree montane a confronto*, Padova: CLEUP.

5.5. La programmazione per lo sviluppo rurale in Veneto

Come richiamato nel terzo capitolo, con il Regolamento (CEE) n. 2052/88, e con le sue successive modificazioni, sono state introdotte nuove modalità nel funzionamento dei fondi a vocazione strutturale e la difesa dello spazio rurale diventa per la prima volta un obiettivo prioritario. Il principio della compartecipazione coinvolge, come visto, oltre la Comunità, anche gli Stati membri e le Regioni. L'azione di queste ultime, in particolare, assume un ruolo decisivo nella fase di programmazione degli interventi e nella gestione economico-finanziaria degli stessi. Nel bilancio dell'ente regionale viene, infatti, allocata una quota consistente delle risorse finanziarie destinate alla politica strutturale della Comunità.

Nella prima fase della riforma dei Fondi strutturali, la Regione Veneto, ai sensi dell'obiettivo 5b, ha delimitato una superficie di 3,4 mila kmq (18,5% del territorio regionale) che comprende 137 comuni e accoglie una popolazione residente di 727mila abitanti. Il primo programma operativo assicura un finanziamento di 104 miliardi di lire, destinato ad attivare investimenti per circa 500 miliardi.

Nella seconda fase, tale delimitazione è rivista. Con il Regolamento (CEE) n.2081/93 sono ammesse ai contributi le zone rurali caratterizzate da uno scarso livello di sviluppo socio-economico, valutato in base al PIL pro-capite, da un elevato tasso dell'occupazione agricola sul totale, da un basso livello di reddito agricolo e da una scarsa densità di popolazione o tendenza allo spopolamento (criterio principale). L'area delimitata dalla Regione Veneto sulla base di questi parametri coinvolge 253 comuni e si estende su di un territorio di quasi 7,7 mila kmq, con una popolazione residente di circa 885 mila abitanti.

Il DOCUP si articola in sei assi di intervento, ciascuno composto da più misure cofinanziate da uno o più Fondi strutturali. In questa fase spettava soprattutto all'Asse 5 farsi carico delle misure di sviluppo rurale (l'incidenza degli interventi è pari al 13,7% del totale). Nell'individuazione delle strategie da adottare lo stesso documento di programmazione ricorda che la politica da seguire deve essere complessa e di accompagnamento al riequilibrio tra domanda e offerta, tra processi produttivi e ambiente, tra territorio agricolo e presenza dell'uomo, favorendo la valorizzazione della polifunzionalità del settore.

Sulla scorta delle modificazioni intervenute nel decennio precedente ed evidenziata dai dati del IV Censimento dell'agricoltura, gli obiettivi risultano essere fondamentalmente due:

1. riorientamento e diversificazione delle produzioni;
2. razionalizzazione e potenziamento dei servizi all'impresa agricola.

Gli strumenti individuati sono:

- le innovazioni di processo e di prodotto, considerate indispensabili;
- la crescita della sensibilità degli agricoltori alle problematiche ambientali, attuata favorendo le iniziative per la tutela, il ripristino e la valorizzazione del paesaggio rurale;
- il sostegno alla qualità e genuinità dei prodotti agricoli e alimentari anche attraverso idonee azioni che promuovano le produzioni tipiche e di nicchia.

Questa fase, come la precedente, raggruppa i comuni sulla base dei problemi che li caratterizzavano, così dette *aree problema*, tenuto conto della loro posizione geografica e delle caratteristiche interne, al fine di creare zone omogenee e territorialmente contigue. Si individuano, in particolare, 5 aree contraddistinte da connotazioni territoriali, sociali ed economiche omogenee, denominate: Bellunese, Veneto Orientale, Montagna Veneta, Pianura e Collina Centro Veneta, Rodigino. Carattere unificante di tutte le zone è la debolezza del tessuto imprenditoriale (industriale, artigianale, agricolo) rispetto al resto della Regione e l'importanza, come risorsa locale, dell'agricoltura.

Dall'analisi di questa fase di programmazione si è rilevato di particolare efficacia la definizione delle diverse "aree problema" al fine della suddivisione del territorio, dei loro punti di debolezza e di forza e degli strumenti utilizzati. Tuttavia, in questa fase, non tutte le opportunità sembrano siano state colte, e ciò va imputato non solo al ruolo svolto dal decisore pubblico nel garantire la messa a frutto degli strumenti a disposizione ma anche dal combinarsi di altre variabili. Tra queste sembrano abbiano svolto un ruolo particolarmente importante la reattività del territorio e soprattutto la condotta degli attori/operatori (economici, sociali e ambientali) che non sempre hanno colto le occasioni con tempestività, ritardando o accelerando i percorsi di crescita previsti.

Durante il secondo ciclo di programmazione il territorio Veneto è stato designato come area ricadente all'interno dell'obiettivo 2 dei Fondi strutturali. Il

programma della Regione, per il periodo 2000-2006, rivedendo i criteri di delimitazione delle aree (in senso restrittivo) e ampliando le tipologie delle zone interessate al sostegno (in una logica di maggiore differenziazione delle problematiche), coinvolge parte dei territori in precedenza selezionati ai sensi degli obiettivi 2 (zone a declino industriale) e 5b (zone rurali)⁶⁶. Le zone, precedentemente incluse negli obiettivi 2 e 5b (periodo 1994-1999), non più ammesse al sostegno comunitario in quanto al di fuori dei parametri previsti, interessano una popolazione di 904.869 unità e risultano appartenere, in larga misura, all'ex obiettivo 5b.

L'obiettivo 2 della Regione Veneto (art. 4 Regolamento (CE) n.1260/99) dunque, delimita essenzialmente le aree rurali, altre zone rurali con problemi socioeconomici conseguenti all'invecchiamento o alla diminuzione della popolazione attiva in agricoltura (appartengono a questa categoria la Montagna Veneta, il Veneto Meridionale e il Veneto Orientale) e, infine, in misura relativamente minore, le aree urbane caratterizzate da una situazione ambientale particolarmente degradata (Venezia e Chioggia, classificate come Laguna).

In questa fase di programmazione la Regione ha innanzitutto compiuto un'analisi del territorio per poi predisporre strumenti e obiettivi. Da questa analisi emergono alcune questioni centrali. Innanzi tutto le aree selezionate, nel complesso, evidenziano una densità di popolazione sicuramente inferiore a quella media della Regione. Nelle aree obiettivo 2, con elevate differenziazioni all'interno delle stesse, forte è la presenza delle unità locali artigiane. La Montagna Veneta e il Veneto Meridionale presentano incidenze superiori a quelle medie regionali. In quest'ultima area la consistenza di tale forma d'impresa conta il 50% del totale delle aree obiettivo.

Molto importante risulta inoltre, nelle zone selezionate, il settore turistico: in esse si concentrano quote superiori al 40% sia degli arrivi che delle presenze a fini turistici.

Inoltre il Veneto è la regione con il più alto rapporto export/valore aggiunto. Tra i settori di spicco vanno ricordati il sistema moda, i prodotti per la casa-arredo e i prodotti alimentari. In termini dinamici, tuttavia, è il comparto della meccanica a manifestare gli incrementi più consistenti (meccanica strumentale). I fenomeni che coinvolgono maggiormente il settore sono la globalizzazione dei mercati e la conseguente delocalizzazione. Questi mutamenti hanno rischiato di creare problemi

⁶⁶ Sulla base dei criteri previsti dal Regolamento (CE) n. 1260/99.

alla struttura produttiva veneta, a causa di una diminuzione della competitività, soprattutto alle imprese specializzate nella subfornitura minore. Le infrastrutture per le attività produttive sono, inoltre, insufficienti e le condizioni generali per l'ingresso nella moderna società dell'informazione ancora arretrate. Un ulteriore aspetto messo in luce dalla Regione in questa fase, concerne la ricchezza del patrimonio naturale e culturale del territorio, visto come un elemento di significativa potenzialità per le prospettive future, legato alla valorizzazione del settore turistico, che ad oggi presenta ancora caratteri di limitata dotazione di strutture ricettive e servizi e una non completa diversificazione delle offerte.

Sulla scorta della situazione socio-economica sopra sintetizzata, è interessante notare come il DOCUP individui come obiettivo generale la riduzione del divario tra aree centrali e aree marginali, obiettivo che viene disaggregato in quattro questioni particolari:

1. miglioramento della competitività nell'ambito della globalizzazione;
2. superamento delle carenze infrastrutturali;
3. valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale;
4. miglioramento dell'ambiente.

Le scelte strategiche del DOCUP si traducono nell'individuazione di cinque assi prioritari che si riferiscono alle azioni dirette alla competitività del sistema delle imprese, al potenziamento delle infrastrutture, alla valorizzazione delle risorse culturali e ambientali e al miglioramento dell'ambiente⁶⁷. Le macroaree entro cui si sarebbero concentrati gli interventi, come già sottolineato, presentano profonde difformità e potenzialità e sono: Montagna Veneta; Veneto Meridionale; Veneto Orientale e Laguna.

Per caratterizzare le aree obiettivo 2 in gran parte classificate come rurali, l'analisi presentata nel DOCUP considera dapprima il numero delle aziende e la loro estensione, calcola le dimensioni medie e individua poi alcuni parametri (diffusione delle attività agrituristiche, consistenza delle imprese a bosco e loro superficie) ritenuti particolarmente indicativi per la comprensione delle differenti zone.

⁶⁷ Asse 1: Potenziamento e sviluppo delle imprese; Asse 2: Infrastrutture per la competitività del sistema produttivo regionale; Asse 3: Turismo e valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale; Asse 4: Ambiente e territorio; Asse 5: Assistenza tecnica.

Le aziende coinvolte risultano 43.676 (22,8% del totale regionale), occupano una superficie di 517,6 mila ettari e presentano dimensioni medie più elevate rispetto alla regione nel suo complesso.

La *Montagna Veneta*, considerata ora nella sua totalità, corrisponde all'area montana e pedemontana della Regione e interessa 104 comuni delle province di Belluno, Treviso, Verona e Vicenza, con una popolazione di 247 mila abitanti. L'ambiente, tipicamente montano, permette da un lato uno sviluppo ulteriore del settore turistico, dall'altro una maggiore tutela delle zone difficilmente accessibili di elevato valore naturalistico e la conservazione dell'antico paesaggio agrario. Le caratteristiche geomorfologiche hanno ostacolato e continuano a ostacolare, uno sviluppo equilibrato dell'area che continua a caratterizzarsi come marginale.

In tale situazione, le risorse del primario che si sono volute valorizzare, al fine di ridurre l'esodo della popolazione, sono state la tutela delle superfici a bosco e lo sviluppo di forme di multifunzionalità riconducibili soprattutto all'agriturismo, in quanto formula capace di coniugare l'integrazione al reddito alla valorizzazione dei prodotti aziendali.

Il *Veneto meridionale* si estende lungo la pianura alluvionale dei fiumi Adige e Po, coinvolge 99 comuni delle province di Padova, Rovigo, Venezia e Verona e interessa una popolazione di poco superiore ai 381 mila abitanti. L'economia si basa essenzialmente sull'agricoltura dove prevalgono le tradizioni artigiane. Come detto precedentemente, le non floride condizioni economiche si sono tradotte in un fenomeno di spopolamento tuttora in corso. I parametri scelti (agriturismo e bosco) presentano in questa delimitazione una scarsa significatività, con valori decisamente inferiori alla media regionale. Le aziende agrituristiche, infatti, risultano in termini relativi poco diffuse, così come quelle a bosco, che si caratterizzano per dimensioni medie assai modeste. L'area, del resto, poco si presta alla selvicoltura, mentre le attività di ricettività sono più idonee ad essere incentivate.

Il *Veneto orientale* interessa 9 comuni della Provincia di Venezia e una popolazione complessiva di 50 mila abitanti. L'area, caratterizzata da una preminenza del settore agricolo, presenta un tessuto produttivo estremamente debole con aziende di ridotte dimensioni e problemi di ricambio generazionale.

Le aree obiettivo 2, in sintesi, confermano i caratteri di marginalità che hanno concorso allo loro delimitazione. Gli interventi promossi dal programma non sono

definibili come agricoli ma sono stati pensati allo scopo di operare su di una serie di variabili che avrebbero potuto incidere positivamente. Ci si riferisce, in particolare, alla creazione di un contesto favorevole alla nascita e alla crescita delle PMI, allo sviluppo del turismo, alla tutela dell'ambiente, alla dotazione delle infrastrutture.

Nella logica seguita dall'Ente Regionale, i problemi di questi territori svantaggiati e rurali non possono, infatti, essere risolti con i soli interventi sul settore primario, ma necessitano di un approccio che coinvolga i settori produttivi e che doti il territorio di adeguate infrastrutture, sviluppi il turismo, tuteli l'ambiente, nell'ottica del superamento dei divari di sviluppo.

Com'è noto, gli interventi rientranti nello stretto ambito agricolo sono promossi dal Piano di Sviluppo Rurale che dedica alle aree obiettivo 2 particolare attenzione, eleggendole, in alcune misure, ad aree privilegiate.

Partendo dal presupposto che una valutazione d'impatto ha significato solo se compiuta dopo un certo intervallo dalla conclusione del periodo di programmazione, risulta difficile formulare dei giudizi in merito all'efficacia degli interventi di politica di sviluppo rurale adottati nel territorio Veneto. Ciò nonostante, dall'analisi dei documenti e dalle interviste condotte, sembra emergere il timore che in questa fase di programmazione siano stati troppi gli strumenti di governo del territorio. Il rischio che sembra essersi profilato è che non siano state colte tutte quelle sinergie che le diverse opportunità contenute nei programmi di fatto offrivano e che abbiano finito con l'assumere le caratteristiche dei tanto discussi finanziamenti a pioggia. La ricerca della complementarità tra programmi e strumenti di intervento nazionali e comunitari è, infatti, uno dei problemi non ancora risolti delle politiche pubbliche nella nostra regione.

Le ragioni di una maggiore attenzione agli aspetti della non sovrapposizione e della creazione di opportune sinergie degli interventi derivano da una serie di considerazioni. Tra queste si vogliono sottolineare:

1. il rischio di perdere la crescita di esperienze e capacità progettuali in campi diversi di intervento;
2. l'eventuale possibilità di diversificare le fonti di finanziamento;
3. in una visione di medio lungo periodo, la possibilità di creare un istituto, o ente, o agenzia di sviluppo locale capace di sfruttare tutte le opportunità che le politiche offrono sul territorio indipendentemente dall'origine delle risorse;

4. la necessità di sviluppare momenti di apprendimento e formazione sul tema anche attraverso la collaborazione con i luoghi del sapere presenti nel territorio (l'Università in primis).

Il passaggio dal vecchio ciclo di programmazione a quello da poco inaugurato vede alcune novità di rilievo. Va sottolineato che il Veneto, così come le altre Regioni fuori Obiettivo 1, poteva optare tra due scenari per il suo sistema agroambientale e rurale:

- un orientamento sostanzialmente di difesa degli equilibri e dei metodi di intervento del passato, assumendo che la crisi che sta vivendo attualmente il settore agricolo sia soprattutto congiunturale;
- un rilancio del suo sistema agroambientale, attraverso una riqualificazione e una riorganizzazione diffusa, con un riposizionamento dell'offerta (sia delle singole filiere, sia dei territori, sia infine delle singole imprese), nonché una forte risposta alla domanda che l'intera società veneta rivolge al mondo rurale, in particolare per quanto attiene alla sua funzione ambientale e paesaggistica; strumenti importanti per questa svolta sono le forme di *governance* da adottare e la promozione del partenariato, come strumento per la concertazione territoriale.

Dalla lettura del PSR 2007-2013 e dalle interviste svolte, lo scenario prescelto risulta complesso e non univocamente definibile: esistono sia punti di forza, sia punti di criticità nelle opzioni indicate. In primo luogo, l'elenco degli assi e delle misure proposte, che non presentano rilevanti novità rispetto a quelle previste dal regolamento comunitario, mettono in luce come la filosofia di base della strategia veneta sia quella di non chiudere in questa fase nessuna possibilità di intervento nelle filiere e nei territori. Ciò che farà la differenza saranno dunque i finanziamenti a disposizione dei singoli interventi. Emerge comunque il rilievo dato alla competitività (con un ruolo importante delle tecnologie informatiche) e al miglioramento delle prestazioni ambientali da parte dell'agricoltura, ma anche il ruolo attribuito alle donne, ai giovani, nonché al rafforzamento del partenariato locale.

All'interno dei tanti temi e strategie individuabili nel PSR Veneto, ritengo particolarmente interessante mettere in evidenza alcuni punti a mio giudizio cruciali:

- ◆ *La territorializzazione degli interventi.* Nel Veneto si ribadisce la necessità della concentrazione territoriale degli interventi in modo da accrescere il loro impatto.

Per individuare i singoli sistemi territoriali, la metodologia OCSE, prevista dal reg. 1698/05 e fondata sulla densità della popolazione a livello comunale, è risultata come già visto non del tutto applicabile né condivisibile, come messo in evidenza dall'Assessore alle politiche dell'agricoltura e del turismo (Intervista 1):

Queste classificazioni (metodologia OCSE) costituiscono per noi un grosso problema, soprattutto in un Veneto dove l'antropizzazione è forte e dove vi è una rilevante impermeabilità tra i concetti di "campagna urbanizzata e industrializzata". Basti pensare alla provincia di Treviso che registra 476 zone industriali con una superficie superiore ai 10 mila metri quadrati. Il modello di sviluppo del Veneto è un modello di sviluppo non fordista, ma presenta come modello di sviluppo quello del distretto industriale diffuso. Per questo motivo la classificazione non ci trova tanto d'accordo, anche perché rischia di escludere molte zone che potenzialmente potrebbero fruire dei contributi.

Per questo motivo, nell'analisi del contesto, si è proceduto a quella ulteriore disaggregazione prima presentata (*figura 5.3*) che consente di individuare sia le aree rurali, sia quelle rurali urbanizzate, sia infine le aree urbane. Al tempo stesso, nelle linee strategiche regionali, la regione prevede per gli Assi 1 e 2 un approccio strategico più ampio e adeguato, in relazione alla complessità degli aspetti. Per l'Asse 1 le priorità sono le seguenti:

- aree di intervento preferenziale, in cui è possibile lo sviluppo di programmazione integrata a forte valenza partecipativa con il coinvolgimento di attori pubblici e privati, configurabili come possibili situazioni di distretto;
- aree in fase di adeguamento normativo nell'ambito delle quali devono essere previste specifiche misure di adattamento più restrittive e nelle quali siano necessari interventi strutturali di adeguamento degli impianti (ad esempio aree vulnerabili e sensibili);
- zone montane cui destinare politiche specifiche.

Anche per l'Asse 2 si prevede una territorializzazione degli interventi per evitare uno spreco di risorse pubbliche e ricadute generalizzate e scarsamente misurabili. A questo fine le aree eleggibili sono quelle già definite nella pianificazione territoriale regionale (aree montane, aree Natura 2000 etc.).

I criteri indicati possono comportare alcuni rischi. In primo luogo per l'Asse 1 vi è la concreta possibilità di privilegiare i territori con una più elevata densità istituzionale pubblica e privata, non solo agricola, e di non consentire ai territori con differenti livelli di svantaggio di partecipare alla nuova stagione di programmazione, che prevede concertazione e partenariato in tutto il territorio rurale. Inoltre il richiamo all'esperienza distrettuale rischia di limitare fortemente l'intervento regionale. I distretti agroalimentari allo stato attuale sono soltanto 4: il distretto del Prosecco di Valdobbiadene (provincia di Treviso), il distretto ortofrutticolo veneto (provincia di Verona), il distretto del vino (provincia di Verona), il distretto lattiero caseario (provincia di Treviso).

In secondo luogo, se l'assunzione di criteri distinti per la territorializzazione degli interventi è corretta, la non sovrapposizione delle differenti mappe degli assi 1 e 2 rischia di non tenere conto delle peculiarità del modello di sviluppo veneto.

- ◆ *L'approccio progettuale.* In linea con le indicazioni del PSN, il Veneto prevede di utilizzare sia i *progetti integrati di filiera* sia quelli *intersettoriali territoriali*. Come messo in luce dal Dirigente della Direzione piani e programmi del settore primario (Intervista 4):

La Regione ha deciso di operare con una strategia più mirata al rafforzamento delle filiere. Questo è il primo e più importante cambiamento di approccio. Nel primo Asse infatti il PSR punterà proprio a rafforzare i percorsi di filiera, quei percorsi che cioè valorizzano il prodotto veneto non solo in termini produttivi ma anche in termini di trasformazione e commercializzazione, cercando di introdurre elementi di: innovazione, rafforzamento della qualità, attenzione maggiore ai gusti del consumatore, rafforzamento della logistica, operando in maniera integrata tra i diversi anelli della filiera (livello produttivo, livello di trasformazione, livello di commercializzazione, settore dei trasporti e dei passaggi intermedi) fino ad arrivare alla promozione del prodotto.

Se quindi l'impostazione dominante sembra voler privilegiare soprattutto l'approccio di filiera, occorre però tener conto che le relazioni di filiera spesso si rivelano meri approcci formali per ottenere i benefici, non garantendo che le azioni realizzate al suo interno corrispondano ad un progetto integrato con ricadute eque su tutti gli attori della filiera stessa. In altre parole, l'intervento pubblico per esigenze

burocratiche e amministrative è costretto a finanziare la singola azione rispetto all'obiettivo del progetto di filiera, che rischia di realizzarsi così più per somma che per sinergia tra le diverse azioni. Per evitare ciò può risultare importante porre l'accento sui progetti trasversali d'area per i diversi settori. Con i progetti trasversali si possono considerare non solo tutte le fasi della filiera, ma anche gli altri interventi appartenenti agli altri assi.

Un altro dato di rilievo è l'introduzione di un modello organizzativo innovativo tra le imprese, che prevede l'aggregazione per l'accesso ai servizi, nonché la promozione di sistemi relazionali organizzati per l'accesso al mercato e per la promozione dei prodotti veneti. Si tratta di una risposta importante alla presenza di una struttura agricola largamente frammentata. Lo stesso Vice presidente e assessore alle politiche dell'agricoltura e del turismo mette in rilievo che (Intervista 1):

La realtà territoriale veneta è una realtà molto frazionata e antropizzata dal punto di vista agricolo, basti pensare che nel territorio veneto sono presenti 160 mila aziende agricole con una superficie media inferiore ai 2 ettari. Quindi rispetto alla programmazione comunitaria noi ci troviamo ad essere sicuramente una realtà laboratorio per qualità ma anche per quantità di offerta. Il 2,5 % di queste aziende escono dal mercato ogni anno, per cui è in atto un processo di continua aggregazione. Ritengo dunque che, in un sistema di questo tipo, si debba fare squadra, il che significa considerare i processi di aggregazione e di coesione come un investimento per il Veneto rispetto all'organizzazione dei produttori e dei prodotti, rispetto al processo di chiusura delle filiere e rispetto all'accorciamento della catena produttiva.

- ◆ *Governance e partenariato.* Sotto il profilo delle forme di governo, che rappresentano gli strumenti formali di decisione e che hanno il ruolo di identificare gli attori e le loro relazioni a livello locale, Province e Comunità Montane sono indicate come i potenziali catalizzatori dei progetti, ma soltanto qualora tali progetti rientrino tra gli strumenti della loro programmazione territoriale ed economica, eventualmente anche con una loro compartecipazione finanziaria. Ben diverso è il caso dell'Emilia Romagna che indica le Province come i principali interlocutori con un aumento delle risorse a loro disposizione (dal 30% al 65% delle risorse totali), per una migliore selezione delle peculiarità locali e per una più efficace integrazione con le altre politiche di sviluppo territoriale.

- ◆ *Coerenza con le altre politiche comunitarie e con le altre politiche regionali.* In una regione come il Veneto, in cui è largamente diffusa la presenza di produzioni supportate da sussidi comunitari e in cui, di conseguenza, l'impatto della riforma Fischler risulta particolarmente rilevante, pressoché nessuna valutazione viene introdotta sulla coerenza con le altre politiche comunitarie, in particolare con il disaccoppiamento, che avrà un impatto differente nel medio e lungo periodo sulle strutture aziendali. Le analisi condotte a livello europeo mettono in luce che la riforma privilegia in misura consistente soltanto le aziende di più grandi dimensioni e che la modulazione degli interventi potrà aumentare le disparità regionali. Le uniche risposte, seppure importanti, sono quelle relative alla produzione di bio-energie.

Al tempo stesso si pone come necessario introdurre una riflessione sul rapporto tra programmazione rurale e gli altri strumenti della programmazione territoriale. Nel Veneto ha provocato rilevanti riflessi la legge 24 del 1985 e le sue successive modificazioni sull'edificabilità nel territorio rurale; questo provvedimento ha di fatto cambiato il volto del mondo rurale, favorendone l'ampia edificazione, ma anche lo sviluppo delle aree industriali non solo nelle aree peri-urbane.

Il tema del rapporto tra territorio rurale e territorio urbano e industriale risulta nella regione di cruciale importanza. Rappresentative in proposito sono le parole del Dirigente della Direzione pianificazione territoriale e parchi (Intervista 3) secondo cui:

È fondamentale che la nostra Regione ridefinisca e riscopra il rapporto esistente tra la città e la campagna, rapporto che deve essere visto come il vero motore del futuro per questo territorio. Nel Veneto, infatti, la città è cresciuta senza progetto ed oggi è senza confini. Bisogna perciò tracciare un "limes" e non più una linea divisoria, tra città e campagna. È evidente che ciò che l'Europa chiama realtà urbana-rurale è una realtà che va in qualche modo zummata e certificata. Le aree urbano-rurali sono aree che vanno ben identificate sul Piano Territoriale, perchè su quelle aree si devono fare azioni di vero e proprio restauro. [...] Noi abbiamo delle città che hanno salvato e salvaguardato molto i centri storici, caratterizzandosi oggi per la presenza di forti identità, ma le periferie sono diventate "non-luoghi" e molto spesso, nelle zone dove aree-fabbricate e aree-rurali si confondono, ci troviamo di fronte a scenari spettrali.

Ecco allora che su tali aree si deve lavorare da una parte per ricostruire una nuova quinta della città, dall'altra per reinventare uno spazio aperto, vitale e dinamico.

5.6. L'esperienza LEADER + in Veneto

In questo paragrafo verrà presentata quella che secondo me rappresenta un'esperienza estremamente positiva che è stata realizzata nella nostra Regione e che, per gli elementi e i fattori in essa coinvolti, costituisce un esempio di *incontro con l'Europa* particolarmente significativo al fine dello studio qui condotto.

Come già descritto precedentemente, LEADER è un Programma europeo pensato specificamente per promuovere lo sviluppo delle aree rurali degli Stati membri attraverso il sostegno a progetti di intervento, proposti a livello locale, nei settori dell'agricoltura, dell'ambiente, del turismo rurale, dell'artigianato, dei servizi, della formazione e dell'aggiornamento professionale.

Ciò che ha caratterizzato LEADER fin dall'inizio è stata la sua impostazione innovativa basata su alcuni fondamentali aspetti quali:

1. l'elaborazione e l'attuazione, nelle aree rurali precedentemente individuate, di un Piano di Azione Locale (PAL) capace di definire linee di intervento e specifiche azioni per lo sviluppo del territorio;
2. l'integrazione dei diversi comparti dell'economia locale (multifunzionalità), in modo da prevedere il coinvolgimento sinergico dei diversi soggetti che compongono il tessuto economico e sociale di un territorio rurale;
3. la connessione sistematica tra le azioni previste dal PAL e la strategia globale di sviluppo di una data area;
4. la costituzione di una *partnership* operativa tecnica permanente, denominata GAL (Gruppo di Azione Locale), incaricata di definire e realizzare il piano di azione (PAL);
5. il cofinanziamento dei PAL da parte della Commissione.

Sulla base di questi elementi, gli operatori interessati hanno potuto godere di un ampio margine di manovra riguardante:

- la definizione dell'area dove applicare LEADER, corrispondente ad una nuova identità naturale o culturale che non necessariamente doveva conformarsi a specifici confini amministrativi;

- la costituzione del GAL, attraverso l'associazione di più soggetti pubblici e privati rappresentativi della società locale;
- la definizione del PAL, che obbligatoriamente doveva rientrare in una serie di ambiti ammissibili.

Si delinea così un programma estremamente *flessibile*, fattore che ha contribuito all'emergere di soluzioni prima mai sperimentate e che hanno permesso la nascita di nuove *identità territoriali*, la creazione di strutture di *partnership* e di *gestione locale* dei problemi di un territorio, l'elaborazione di metodi di *animazione* innovativi, l'avvio di nuove *attività collettive e multisettoriali* e lo sfruttamento di *risorse prima inutilizzate*.

I progetti realizzati rientravano, come detto, in una più ampia strategia territoriale elaborata ed attuata dai Gruppi di Azione Locale (GAL), organismi composti da un insieme di partner pubblici e privati presenti in una determinata area rurale.

Dallo studio compiuto è emerso come proprio l'esperienza di LEADER + (terza edizione di questa iniziativa), realizzata nell'ultimo ciclo di programmazione ormai concluso (2000-2006), abbia rappresentato, nelle zone rurali venete in cui è stata realizzata, un'occasione importante di sviluppo del territorio sotto vari punti di vista, oltre che densa di indicazioni da tenere in ampia considerazione nella realizzazione dei futuri programmi previsti dall'Asse 4 (LEADER, appunto) della nuova programmazione 2007-2013⁶⁸.

Leader + si è differenziato dalle due precedenti programmazioni poiché, mentre queste erano intervenute su "aree in ritardo di sviluppo" (Obiettivi 1 e 5b), la programmazione LEADER + 2000-2006 ha previsto il possibile coinvolgimento di tutte le aree rurali delle regioni europee. Di conseguenza, la selezione dei territori è stata effettuata sulla base di precisi criteri quali:

1. il parametro della densità abitativa;
2. l'individuazione di un tema catalizzatore.

Sulla base di queste indicazioni, per la terza fase di Leder, la Regione Veneto ha dapprima selezionato i comuni aventi una densità abitativa inferiore a 120 abitanti

⁶⁸ La fonte principale dei dati riportati è rappresentata da *LEADER+ 2000/2006. Un programma europeo per lo sviluppo delle aree rurali del Veneto*, 2006. Si tratta di un'interessante pubblicazione, edita da Azienda Regionale Veneto Agricoltura, che raccoglie i più significativi progetti realizzati dai diversi GAL (Gruppi di Azione Locale) attivi nel Veneto nell'ambito del programma europeo LEADER+ 2000/2006. Si tratta di materiale raccolto durante l'esperienza di *stage* da me svolta.

per kmq e, in un secondo momento, ha individuato quelle che prendono il nome di aree regionali protette (parchi nazionali e regionali).

Ciò è stato fatto proprio grazie alla *flessibilità* di Leader, che ha reso possibile individuare territori caratterizzati da determinate condizioni socio-economiche ed ambientali. Tale allargamento trova giustificazione in alcune caratteristiche della Regione che hanno spinto alle seguenti considerazioni:

- distribuzione piuttosto omogenea della popolazione sul territorio, con scarsi fenomeni di urbanesimo (policentrismo). Tra tutte le città capoluogo nessuna, infatti, si impone sulle altre per importanza economica e numero di abitanti;
- importanza della salvaguardia, difesa e sostegno delle aree protette indipendentemente dalla densità demografica, in quanto rappresentano un esempio positivo della sostenibilità. Con l'istituzione del parco, infatti, si vengono a creare una serie di attività economiche (agricole, turistiche, artigianali), necessarie al mantenimento di un livello di popolazione accettabile dal punto di vista sociale e in grado di far fronte all'abbandono delle terre, ai processi di erosione e di degrado del paesaggio e delle condizioni di vita collegate alla disponibilità di beni e servizi. Le aree protette, situate in territori ad alta densità abitativa, assumono un rilievo particolare. In questi ambiti, che occupano generalmente la parte centrale della Regione, l'attività dell'uomo è indirizzata, soprattutto, alla funzione produttiva e residenziale del territorio. Le attività agricole, industriali e, in tempi più recenti, quelle del terziario, si sono sviluppate spesso a scapito della salvaguardia dell'ambiente. La Regione ha ritenuto che anche questi contesti debbano essere adeguatamente sostenuti in quanto rappresentano lo strumento più efficace per limitare, attraverso i vincoli paesaggistici, l'ulteriore sfruttamento di un territorio già sufficientemente compromesso. Inoltre, il loro ruolo appare strategico in quanto, data la localizzazione interna, possono contribuire in modo tangibile alla diminuzione degli impatti ambientali negativi derivanti dalla "pressione dell'evoluzione moderna" delle aree circostanti e migliorare la qualità della vita della popolazione nel complesso, in termini di inquinamento e di attività ricreative;
- estensione relativamente limitata delle aree a parco. Questa considerazione appare importante in quanto consente di rispettare il principio della concentrazione degli interventi.

Risultano così delimitate zone eterogenee che tendono a concentrarsi nelle fasce periferiche della Regione. Una volta delineate le macro aree entro cui i GAL potevano candidarsi e a causa delle ridotte risorse finanziarie disponibili (oltre 6 milioni di euro in meno del Programma Leader II), la Regione del Veneto ha selezionato 8 GAL, contro i 12+1 di Leader II. Questo ha permesso quindi ai GAL di contare su un *budget* finanziario equivalente rispetto all'edizione passata. La *tabella* 5.2 riporta, in sintesi, i dati più significativi che caratterizzano i GAL veneti.

I comuni interessati dal Programma erano situati all'interno di tutte le province del Veneto.

I Comuni eleggibili delle province di Belluno, Vicenza e Verona si possono classificare (salvo poche eccezioni) come appartenenti alle *fasce alpine e prealpine* e presentano, accanto ad una notevole ricchezza in termini di risorse naturali, una situazione di svantaggio per quanto concerne l'insediamento delle attività produttive. Le vie di comunicazione, piuttosto scadenti, aggravano la situazione di relativo isolamento, tipica delle aree montane. Il territorio risulta, così, penalizzato da spazi economici molto limitati, da una fragilità imprenditoriale e un potenziale turistico valorizzato solo parzialmente. L'agricoltura praticata è a basso valore aggiunto e tra le colture primeggiano i pascoli e i cereali (mais in particolare). I dati dei censimenti evidenziano che nel decennio il numero delle imprese si riduce, mostrando cali molto accentuati nel Bellunese. La minore contrazione si osserva nel Veronese dove le aziende localizzate in area Leader rilevano una flessione pari a circa la metà di quella dell'intera Provincia.

I Comuni delimitati delle province di Padova e Treviso, appartenenti ad *aree protette* (parco regionale dei Colli Euganei e parco regionale del Fiume Sile), non manifestano cali demografici particolarmente preoccupanti. Si localizzano parte in collina e parte in pianura (linea delle risorgive) e costituiscono ambiti del territorio regionale riconosciuti come protetti per il loro indiscusso valore naturalistico, paesaggistico e culturale.

Lo sviluppo delle attività produttive è sottoposto a limitazioni e questo potrebbe, se non adeguatamente considerato, portare ad una marginalizzazione delle aree sottoposte a vincoli ambientali. L'alta valenza naturalistica di questi territori, così come di quelli montani, dove insistono i parchi delle Dolomiti Bellunesi e

dell'Altopiano della Lessinia, rappresenta senza dubbio l'elemento chiave per l'individuazione dei percorsi di crescita sostenibili dal punto di vista ambientale.

I Comuni compresi nelle province di Venezia e Rovigo appartengono alla fascia della pianura e ai sistemi costieri di rilevante interesse naturalistico. La loro candidatura è riconducibile o alla bassa densità della popolazione o, in misura minore, all'appartenenza ad un'area protetta. Questa porzione del territorio si contraddistingue per una dinamica demografica molto simile a quella della montagna veneta. Il grande esodo degli anni Settanta ha visto uno spostamento della popolazione attiva verso zone economicamente più sviluppate e ha dato luogo al preoccupante fenomeno dell'impoverimento del potenziale di popolazione che si traduce in indici di natalità e di invecchiamento della popolazione particolarmente negativi. In questa porzione del territorio regionale le aziende diminuiscono, tra i due censimenti, in media del 15%, la superficie dell'8%⁶⁹.

Tabella 5.2 Leader plus: Veneto in cifre

GAL	N. comuni PSL	Superficie Area PSL (Kmq)	N. abitanti Area PSL	Province Interessate
Alto Bellunese	43	2.332,6	72.405	Belluno
Baldo Lessinia	41	1.300	126.983	Verona
Prealpi e Dolomiti	33	1.530	157.023	Belluno e Treviso
Venezia Orientale	19	432,13	58.206	Venezia e Padova
Patavino	42	529,24	111.032	Padova Vicenza e Verona
Terre Basse	6	415,95	40.099	Venezia e Padova
Polesine Delta del Po	35	1.389,60	112.644	Rovigo
Montagna Vicentina	36	1.105,20	81.402	Vicenza

Fonte: Veneto Agricoltura (2006), "LEADER+ 2000/2006. Un programma europeo per lo sviluppo delle aree rurali del Veneto".

⁶⁹ Fonte dei dati: *Imprese agricole e ambiente - modelli di lettura del territorio*, Regione Veneto – Direzione Sistema Statistico Regionale, 2005.

Analizzando nel complesso l'esperienza di Leader + in Veneto, ritengo che debbano essere messi in luce alcuni fattori importanti che si caratterizzano per una qualche discontinuità e originalità rispetto ai tradizionali interventi di politica rurale posti in essere nella regione.

Innanzitutto lo studio ha messo in evidenza l'importanza del ruolo giocato da Veneto Agricoltura nel favorire la promozione e la comprensione diffusa di questo programma. Veneto Agricoltura⁷⁰ è l'Azienda della Regione Veneto avente, tra le sue finalità, anche quella di promuovere e realizzare interventi per l'ammodernamento delle strutture agricole, per la protezione del suolo agro-forestale e per il miglioramento dell'utilizzo del territorio rurale anche attraverso una forte azione di animazione locale.

Nel marzo del 2003 la Regione, con delibera n. 623 del 14 marzo, ha incaricato Veneto Agricoltura di attuare una serie di iniziative intese a favorire la promozione del Programma Leader +. L'obiettivo fondamentale dell'incarico, da concludersi nell'arco di tre anni⁷¹, era quello di diffondere, nel territorio, i contenuti e le possibilità insiti in questo Programma. Il progetto generale, elaborato da Veneto Agricoltura, in collaborazione con la Direzione Programmi Comunitari, comprendeva una serie di azioni attraverso le quali si è tentato di illustrare ad Enti, operatori, imprenditori, ma in particolar modo ai cittadini, cosa di fatto si stava realizzando nelle aree rurali del Veneto grazie al Programma Leader +. Si è trattato fondamentalmente di un servizio di supporto ai GAL e alle stesse Autorità di Gestione che si è rivelato unico nel suo genere, poiché nessun'altra Regione d'Italia ha promosso un'iniziativa simile.

L'esperienza, promossa tra il 2003 e il 2006, si è sviluppata lungo tre assi principali:

1. Informazione;
2. Animazione;
3. Formazione a favore degli operatori degli otto GAL e del territorio rurale Veneto.

L'attività di *informazione* è consistita in diverse misure, quali:

⁷⁰ www.venetoagricoltura.org

⁷¹ L'incarico si è concluso nel mese di marzo 2006.

- l'allestimento, all'interno del sito internet di Veneto Agricoltura, di uno spazio telematico specificatamente dedicato al Programma regionale Leader+ e agli otto GAL veneti⁷². Il sito web non solo fornisce informazioni e dati sulle attività dei GAL ma da anche la possibilità all'utente di entrare in contatto con tutto ciò che ruota attorno al Programma stesso;
- la diffusione del bollettino periodico "Veneto Leader +", dedicato alle attività svolte dagli otto GAL attivi nella Regione;
- la diffusione di notizie e informazioni tramite la *newsletter* "Veneto Leader+";
- la promozione una campagna di informazione attraverso le emittenti ed i giornali locali al fine di far conoscere alla cittadinanza gli obiettivi del Programma Leader +, i risultati e le ricadute per le aree rurali del Veneto.

L'attività di *animazione* si è sostanziata nella preparazione e realizzazione, da parte dello Sportello informativo di Veneto Agricoltura *Europe Direct Carefour* del Veneto, di una serie di convegni, promossi in collaborazione con l'Autorità di gestione, rivolti agli Enti Locali ed ai rappresentanti del territorio rurale. Inoltre è stata prevista la presenza di Leader + Veneto alle principali manifestazioni fieristiche regionali dove, mediante l'allestimento di uno stand informativo *ad hoc*, si è contribuito alla diffusione della conoscenza dei contenuti e delle finalità del Programma.

Per la *formazione* degli operatori dei GAL infine, Veneto Agricoltura ha organizzato numerose giornate di approfondimento e studio, in cui, attraverso la presenza di esperti sul tema, sono state fornite informazioni e sono stati affrontati temi concretamente utili per l'azione dei gruppi di azione. Uno di questi incontri è stato dedicato alla cooperazione interregionale e ha visto la compartecipazione degli operatori Leader + dell'Emilia Romagna e della Rete Nazionale Leader. Un secondo importante confronto c'è poi stato con la Regione Marche, in cui attori diversi (Autorità di Gestione, Organismi di Valutazione, i GAL delle due Regioni, operatori economici etc.) si sono confrontati e hanno condiviso problematiche ed esperienze al fine di migliorare i propri interventi sui rispettivi territori.

Al fine di compiere una valutazione sull'esperienza LEADER + nella Regione Veneto, è stato richiesto ad un Valutatore indipendente di esprimersi in

⁷² Sito web: www.venetoagricoltura.org/leaderplus/index_leader.htm

merito a tutta una serie di questioni poste nel mandato dalla Commissione europea e delle tematiche oggetto di interesse da parte del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali. Lo scopo è stato quello di verificare, da un lato, in che modo e misura l'approccio Leader + è stato applicato nel contesto regionale e, in seconda battuta, se il metodo proposto da questo programma abbia generato un valore aggiunto rispetto alle politiche di sviluppo rurale che seguono un approccio più tradizionale.

La valutazione si è articolata in due fasi distinte:

- una fase di tipo *esplorativo*: si è proceduto cioè ad una riflessione su quelle che erano le questioni poste dal mandato dell'Unione europea in base alle interpretazioni e specificità locali;
- fase di tipo *analitico*: mediante la composizione di *focus group*, sono stati indagati, in modo più strutturato, i quesiti valutativi proposti, e sono state realizzate interviste sia ai GAL sia ad altri attori presenti a livello regionale.

Dal punto di vista dello studio condotto in questa tesi, l'analisi ci ha portato a ritenere che questa esperienza rappresenti, pur nella sua specificità e particolarità, un esempio positivo di quello che noi abbiamo inteso come “*incontro con l'Europa*”. Per i motivi che illustreremo a breve, crediamo che essa abbia generato un mutamento all'interno di quello che è stato definito in questo lavoro *terzo ordine di cambiamento*, ossia quello inerente i paradigmi e le idee di riferimento che animano l'azione politica e la formulazione degli interventi da parte degli attori coinvolti. Queste hanno subito, nel corso del tempo, un vera e propria trasformazione da parte di tutti gli attori coinvolti, istituzionali e non.

A partire dall'utilizzo di nuovi strumenti e dalla sperimentazione di innovative procedure, infatti, ritengo che si sia verificato un progressivo cambiamento nella struttura di opportunità a livello domestico che abbia innescato dei processi virtuosi in termini di formulazione di politiche e predisposizioni degli strumenti di intervento atti a rispondere alle esigenze dei territori interessati da questo programma.

L'elemento chiave da sottolineare è che, a partire dall'analisi di questa esperienza e risalendo verso l'“alto”, emerge il ruolo chiave giocato dalle variabili provenienti dal livello UE. Queste sembrano aver esercitato, infatti, un'influenza fondamentale sul sistema domestico degli attori, venendo da essi percepite come una

risorsa e come un'occasione per ri-orientare e ri-definire il loro discorso, il loro ruolo e i loro interventi.

Come detto, l'indagine dell'iniziativa europea LEADER + in questa Regione è risultata di particolare interesse in quanto, per molti aspetti, essa rappresenta un'evidente anomalia se confrontata con le pratiche tradizionali della formulazione e attuazione delle politiche pubbliche in questa regione. Inoltre, la marginalità dei finanziamenti disponibili non avrebbe fatto presagire un così diffuso e ampio consenso.

Da un punto di vista di analisi generale, va ricordato che il Veneto è una Regione che, a partire dagli anni Settanta, ha sviluppato un tessuto industriale, nella forma dei distretti industriali, molto fitto. Come messo in luce da Vettoreto (2003), in un contesto di questo tipo il discorso sulla “nuova ruralità”, così come definita in ambito comunitario, appariva, almeno fino a poco tempo fa, se non del tutto anomalo, quanto meno minoritario e circolante solo in alcune cerchie ristrette (associazioni culturali, particolari attori economici particolarmente attenti alle dinamiche del mercato turistico). Il territorio veneto è cioè un'area in cui la logica che sottende LEADER sembrerebbe non trovare un terreno adeguatamente fertile per diffondersi e radicarsi. A spiegazione di ciò vanno innanzi tutto richiamate due tipi di anomalie: l'anomalia rispetto ai *frames* dello sviluppo presenti nella regione, e l'anomalia rispetto ai *soggetti* mobilitati sia nella fase dell'ideazione che in quella dell'implementazione delle politiche.

Rispetto al primo tema va sottolineato come il quadro cognitivo locale veneto, per le sue specifiche caratteristiche, tenderebbe a relegare i temi di cui LEADER è sintesi, alla sfera propria della politica culturale, del *folklore*, delle reti sociali e informali ma non alla sfera pubblica né tanto meno a quella dello sviluppo economico. Si tratta, come già ricordato, di una Regione in cui lo sviluppo economico è stato strutturato tradizionalmente sulle retoriche proprie dello sviluppo industriale, delle infrastrutture e dei distretti e, in questo contesto, altri eventuali sentieri di sviluppo sono spesso stati ritenuti subordinati o marginali.

Ma non è il solo aspetto da considerare. Come messo in luce da Messina (2001), il Veneto è un esempio di *governance* economica, in cui il prevalere delle reti informali su quelle istituzionali, la presenza di una dominante cultura antistatalista che privilegia l'autoregolazione comunitaria all'intervento pubblico e la regolazione

dei flussi e dei processi produttivi alla regolazione del territorio, ha finito per caratterizzare lo spazio della politica come difesa del privato, e lo stile amministrativo locale come logica non interventista delle istituzioni politiche. In un contesto di questo tipo principi come quello di *partnership* e di partecipazione sono stati una novità apportate da LEADER.

Certamente va riconosciuto che i principi richiamati, introdotti fin dalla prima esperienza del programma europeo in questione, si sono diffusi in un momento storico in cui in Italia stavano andando realizzandosi delle fondamentali riforme amministrative e innovazioni istituzionali (riforma Bassanini, Legge 59 del 1997, definizione della “programmazione negoziata”). Queste hanno certo favorito la ricezione delle istanze provenienti dal livello europeo, ma ciò non significa che sarebbe seguita la sperimentazione di nuove forme di produzione di politiche pubbliche, come invece con LEADER + è avvenuto.

A sorprendere inoltre è che nei contesti rurali della regione, seppur in presenza di un tessuto associativo diffuso e operante in molte sfere della società locale, non si registrano numerosi casi di reale influenza sui processi e sui contenuti delle politiche locali.

Questi elementi, unitamente al modesto *budget* finanziario di cui LEADER+ disponeva, concorrono a delineare un quadro in cui il *policy discourse* di cui il programma è espressione, avrebbe senza dubbio fatto fatica ad affermarsi. Invece l’iniziativa comunitaria ha avuto successo, ha registrato consenso e ha prodotto iniziative di estremo valore, avendo innescato processi interessanti, caratterizzati da una maggior efficacia dei processi decisionali, dalla pluralizzazione delle idee di sviluppo e dalla costruzione di reti locali che sottendono una concezione del “rurale” in armonia con quanto proposto da Leader (Vettoretto 2003).

Quali sono stati i motivi che hanno fatto sì che questa esperienza portasse a degli esiti così rilevanti dal punto di vista dell’apprendimento (sia in senso tecnico e organizzativo, che soprattutto in termini di “fare squadra”) e del capitale sociale?

Perchè, in un contesto come quello Veneto, caratterizzato da un sistema politico locale non interventista, che ha sempre fatto scarso uso della programmazione e che si è contraddistinto per una scarsa capacità di coordinamento, si è registrato un successo così significativo?

Guardando al contesto politico regionale, alla struttura di opportunità esistente a livello domestico, a come si sono mossi gli attori e a come si sono realizzati i progetti, rileviamo che proprio alcuni elementi di debolezza di questo contesto hanno favorito l'affermazione di Leader. Tra questi vanno richiamati:

1. *le basse poste in gioco e l'alto livello cooperativo*: innanzi tutto, nell'elaborazione dei Piani di Azione Locale, gli attori coinvolti sembrano non aver visto rilevanti poste in gioco, e questo a causa dell'esiguità dei finanziamenti e a causa dell'oggetto stesso delle politiche presenti sul tavolo. Questo aspetto ha favorito l'instaurarsi di un clima cooperativo tra i partecipanti, grazie al quale l'aspetto cui si è dato maggior peso è stata la partecipazione al GAL di per sé, momento, questo, che si è caricato di una valenza anche simbolica. Infatti, l'occasione di partecipare ad un programma europeo, la possibilità di inserirsi in una *rete* che si occupa del "proprio" territorio, la risonanza che hanno nell'agenda politica attuale alcuni temi centrali quali le politiche di sviluppo ambientale e territoriale, o ancora la visibilità cui si poteva aspirare di ottenere a livello locale dal prender parte a questa esperienza, sono stati, nel loro insieme, fattori che hanno incentivato molto la partecipazione cooperativa a questo programma. Ecco allora che l'elemento conflittuale e competitivo, proprio dell'arena politica, ha lasciato spesso il posto all'esperienza, più costruttiva, della *partnership* cooperativa, in cui le diverse informazioni sono state condivise e messe in circolo tra i partecipanti. Come rilevato da Vettoreto (2003), pur in presenza di attori che sostenevano idee di sviluppo locale divergenti, raramente la *partnership* è divenuta un'arena conflittuale, in quanto si è dato maggior valore ai benefici simbolici della partecipazione che non alla volontà di far prevalere i propri interessi.
2. *La presenza di personalità locali come elemento di credibilità e fiducia*. Se si guarda agli otto GAL veneti, si può notare come spesso l'attivazione del progetto sia riconducibile ad alcune personalità chiavi del contesto locale, che spesso godevano di fiducia sul territorio o comunque rappresentavano delle figure dotate di credibilità da parte delle comunità locali.

3. *La flessibilità propria di Leader come opportunità di considerare istanze prima ritenute secondarie.* La grande varietà di progetti ammissibili da questo programma ha permesso agli attori locali di catturare esigenze e necessità ritenute da tempo rilevanti per il territorio ma a cui non si era mai data adeguata risposta perché, a causa dei *frames* cognitivi prevalenti in tema di sviluppo locale in questa regione, non erano stati ritenuti prioritari. Ecco che Leader diventa, in tal senso, nuova occasione e nuovo strumento.
4. *La sintonia tra i principi di Leader e parte della cultura veneta.* Un'altro fattore interessante cui fare riferimento sul tema del successo di Leader in Veneto riguarda proprio il particolare contesto sociale e culturale di questa regione. Le proposte e i principi espressi da Leader, infatti, si sono intersecati con un territorio in cui, tradizionalmente, si sono andate diffondendo numerose reti locali aventi finalità culturali, sia nel settore della storia locale, dell'architettura, dell'enogastronomia che del *folklore*. Proprio la "sintonia" scaturita dall'incontro tra "cultura" presente nel territorio e obiettivi promossi dal programma, sembra aver favorito l'attivazione di Leader. Va comunque precisato che questi elementi non sarebbero stati di per sé sufficienti se a questa "sintonia" non fosse corrisposta anche una ridefinizione concreta sia delle pratiche che dei processi attraverso cui attivare le misure e gli interventi promossi dal programma.
5. *Leader come inedito spazio di riflessione collettiva e problematizzazione dei tradizionali frames locali.* In accordo con Vettoretto (2003), la formulazione di un Piano di Azione Locale è da intendersi come una pratica che, essendosi aperta una *policy window* (un'opportunità che si manifesta e deve essere riconosciuta e colta), si è cercato di definire e in secondo luogo di tradurre in azioni utilizzando le "risorse" disponibili localmente (risorse di tipo umano, di idee, conoscenze etc.). La necessità di giustificare l'insieme dei progetti rispetto a una certa visione di territorio in termini di punti di forza e debolezza, ha fatto sì che le "disconnesse" e varie ragioni che avevano mosso inizialmente gli attori, venissero ricomposte sulla base di una visione strategica condivisa. Ecco che Leader ha costituito uno spazio nuovo di riflessione collettiva, fattore che ha poi prodotto degli scenari di sviluppo condivisi, in cui sono stati discussi e problematizzati i *frames* locali e le tradizionali pratiche decisionali. Da un punto

di vista globale questo ha permesso di sviluppare modalità nuove di pensare il territorio e l'ambiente, elementi che hanno insiti in sé il potenziale di produrre quel "capitale" locale fondamentale per la formulazione di politiche realmente rispondenti alle esigenze di un territorio. Anche il sistema a "rete" promosso da Leader ha consentito di re-istituzionalizzare ruoli, pratiche e rappresentazioni sociali che, seppure definite ad un livello più alto (dall'UE), ora vengono riprodotte localmente in modo spesso più creativo ed originale.

6. *L'effetto di pubblicizzazione come fattore di avvicinamento all'Europa.* Un ulteriore aspetto da considerare è l'effetto di "pubblicizzazione" dei progetti promossi dai Gal. Come abbiamo descritto precedentemente, numerose sono state le iniziative e le metodologie volte a pubblicizzare le azioni promosse dai GAL, fattore, questo, che ha consentito e consente agli stessi gruppi di azione di essere esposti in modo significativo all'osservazione del pubblico. Questo ha comportato una visibilità degli attori in campo, un loro posizionamento significativo nella società, ma ha permesso anche di creare un'intima connessione tra l'azione dei GAL e la natura europea insita nel programma LEADER, fattore che ha contribuito alla diffusione di una sorta di fiducia o comunque di una maggiore conoscenza, a livello locale, dell'operato dell'Unione europea in tema di politiche di sviluppo territoriale.
7. *La cooperazione di lunga durata dei GAL come fattore di cambiamento delle aspettative strategiche.* L'esperienza di cooperazione dei Gal e l'interazione dialogica orientata al *problem-solving* che si è andata instaurando al loro interno, ha costituito un processo che ha prodotto degli effetti importanti in termini di apprendimento a diversi livelli:
 - ◆ a livello di *know-how* in tema di procedure europee, razionalità dei programmi, gestione dei progetti, negoziazioni con i livelli superiori della *governance* regionale;
 - ◆ a livello di *know-how* tecnico, in tema di finanziamenti spesi, progetti realizzati, reti transnazionali consolidate, etc.
 - ◆ a livello di "fare squadra": lavorare in una logica a lungo termine, confrontarsi sulla base di una condivisa visione del territorio e di

sviluppo, ha prodotto una sinergia più forte all'interno della rete composta dai diversi attori in campo;

Tutto questo, unitamente ai progressivi successi registrati dai PAL, ha contribuito ad aumentare la reputazione dei GAL e ne ha favorito l'istituzionalizzazione secondo varie forme (Agenzia per lo sviluppo, attore di politiche di programmazione negoziata come i Patti Territoriali ecc..) (Vettoreto, 2003).

8. *L'esperienza dei GAL come fattore di apprendimento.* Mediante l'acquisizione di competenze tecniche rilevanti nel campo delle politiche di sviluppo rurale e grazie al successo dell'iniziativa e del consenso e legittimazione politico-sociale dei GAL, si registra un'importante processo di apprendimento, sotto diversi aspetti. Innanzi tutto va ricordato che siamo per lo più in presenza di organismi composti da soggetti eterogenei e spesso, prima della costituzione dei GAL, indipendenti, che si trovano ad interagire tra loro per un lungo periodo. Ciò permette la diffusione e circolazione di informazioni che, in casi normali, sono concentrate in contesti della comunicazione politica chiusi, specializzati, non sempre di facile accesso. In questi spazi invece l'informazione viene condivisa e si trasforma in risorsa che è resa disponibile a tutti gli attori e che può essere utilizzata anche in altre situazioni.

Inoltre, la messa in pratica, costante e per lunghi periodi, di processi negoziali e comunicativi ha consentito la formazione di pratiche di produzione delle politiche innovative, congiunte e cooperative. Queste hanno generato apprendimento non solo perchè basate sulla conoscenza reciproca degli attori, ma anche perchè fondate su esperienze di "tecniche" negoziali e comunicative che vengono "applicate" anche ad altri contesti e situazioni, per esempio nei processi negoziali con istituzioni "esterne" o sovraordinate. L'ascolto degli attori e dei beneficiari degli interventi, la costruzione dei progetti e dei bandi, il confronto con altre esperienze e con altre reti di attori, i processi di autovalutazione o la condizione di soggetti a procedure di valutazione esogena hanno, nel tempo, contribuito a produrre una conoscenza condivisa tra gli attori che, in molti casi, è diventato un "bene comune" e una risorsa resa disponibile e utilizzabile per scopi diversi.

All'interno di queste dinamiche il GAL tende a configurarsi come una "comunità di pratica" e quindi una rete, essenzialmente auto-organizzata, di soggetti impegnati a condividere e costruire conoscenza nell'ambito dello sviluppo locale e ciò avviene proprio grazie all'esperienza della condivisione.

L'analisi dei GAL veneti e dell'esperienza LEADER + in questa regione, porta quindi a concludere che sono stati introdotti importanti elementi di innovazione territoriale e di generazione di beni pubblici locali che, nel loro insieme, hanno permesso la definizione di una nuova *governance* locale, in cui elementi presenti a livello domestico hanno positivamente incontrato e rielaborato fattori provenienti dal livello europeo. In particolare Leader ha permesso di diffondere i temi della cultura del territorio locale all'interno di una visione dello sviluppo tradizionalmente di stampo economico, e nel far questo ha conservato e amplificato la valenza simbolica della prospettiva europea che esso evoca.

I temi promossi da LEADER si sono quindi tradotti in vere e proprie pratiche politiche per uno sviluppo del territorio che coniuga, al suo interno, una visione territoriale, ambientale e culturale del territorio in accordo con la logica di tipo "trasversale", così come promossa a livello comunitario.

In un territorio come quello veneto in cui forte è stata la retorica del distretto industriale e dell'isolamento, queste trasformazioni sembrano state rese possibili proprio dal contributo apportato da LEADER, mediante la diffusione e la circolazione delle idee di cui è portatore e grazie all'intensa attività di produzione di innovative pratiche politiche nonché divulgazione di una più corretta conoscenza del territorio.

Dal punto di vista degli attori, Leader ha contribuito ad una vera e propria pluralizzazione della sfera pubblica. Durante l'esperienza sono nati, infatti, nuovi attori o in altri casi si è verificato un riposizionamento degli attori tradizionali all'interno dell'arena di strutturazione dei problemi di sviluppo locale. Inoltre sembra che Leader abbia anche costituito un'occasione per riformulare l'immagine pubblica di alcuni attori che si era andata, nel tempo, indebolendo (si pensi, ad esempio, alle rappresentanze degli agricoltori o degli enti parco che spesso hanno rapporti conflittuali con le popolazioni locali).

Sempre in tema di pluralizzazione degli attori, va ricordato il ruolo centrale che hanno svolto in questa esperienza le reti (non professionali) di animazione del territorio e i soggetti impegnati sui temi dell'ambiente, della cultura, della storia locale, della qualità dei luoghi, dell'identità. Essi hanno svolto un ruolo centrale in quanto detentori di quella *local knowledge* sulle tradizioni, le pratiche sociali, i miti, la memoria, la cura del territorio che si è dimostrata fondamentale in una prospettiva, come quella delle politiche di sviluppo locale, che mira alla re-invenzione dei *markers* identitari e alla "risignificazione" delle strategie di *marketing territoriale*.

Leader è stata la dimostrazione che è possibile realizzare, in modo proficuo, la compresenza su un territorio di una molteplicità di attori che, in modi diversi, possono produrre *effetti pubblici*. Infatti, l'allargamento del campo delle idee e dei valori che sono stati messi in circolo in tema di sviluppo locale ha, da un lato, pluralizzato il discorso sullo sviluppo, e, dall'altro, ha messo in luce come, su questi temi, sia possibile escogitare sfere d'azione che interessano più soggetti: le rappresentanze degli interessi, le reti pubblico-private, le reti sociali formali e informali, le élite culturali, gli abitanti etc. Ciò ha prodotto una visione di sviluppo del territorio che si sgancia dall'immagine che tradizionalmente si è imposta in questa regione, ma sembra invece trovare sintonia con la visione europea di sviluppo. Se, in genere, tali sfere sono sconnesse tra loro, la filosofia di Leader, che spinge verso una logica d'integrazione degli elementi in gioco presenti all'interno di un progetto di sviluppo (il più delle volte inizialmente molto eterogenei), ha permesso un'inedita interdipendenza tra le diverse variabili sopra richiamate e ha consentito di tematizzare tale logica in nuovi contesti deliberativi, con effetti positivi sulla produzione di visioni di sviluppo ma anche nella produzione di pratiche politiche partecipate.

Infine, l'iniziativa Leader nella Regione sembra abbia contribuito in modo significativo alla modificazione degli stili decisionali locali, dal punto di vista della diffusione di pratiche di collaborazione e di concertazione che vanno al di là dell'evento preso nella sua singolarità.

Fatti salvi gli aspetti altamente positivi qui richiamati, è comunque opportuno sottolineare come il percorso innescato da Leader non possa assolutamente considerarsi concluso né realmente consolidato nelle pratiche politiche e nei paradigmi cognitivi esistenti in questo territorio. La forza di Leader risiede, in parte,

proprio nell'essere un programma "atipico" rispetto agli interventi tradizionali, che è stato sperimentato in aree ben specifiche e di ridotte dimensioni. La trasferibilità su larga scala delle sue caratteristiche, senza i dovuti accorgimenti, sarebbe probabilmente destinata a sicuro insuccesso.

A mio avviso l'esperienza di Leader deve essere invece valutata come "laboratorio" dove sono state sperimentate forme innovative di produzione di azioni pubbliche che meritano di essere realmente comprese e metabolizzate. Nella tabella sotto riportata (*tabella 5.3*) vengono riassunte gli insegnamenti principale trasmessi dal programma, mettendo in risalto i punti di forza e debolezza emersi nonché i problemi rimasti insoluti.

Concludendo è possibile quindi affermare che gli stimoli, le sollecitazioni e provocazioni insite in questa esperienza costituiscono un valore aggiunto assai significativo per questa regione, poiché possono contribuire a meglio definire il percorso di sviluppo che si vuole mettere nel territorio e che, come visto, sono in grado di restituire tanto all'attore pubblico quanto al cittadino interessato la possibilità di giocare un fondamentale ruolo da protagonisti.

Tabella 5.3 Insegnamenti LEADER e problemi insoluti

Elementi specifici	Valore aggiunto di LEADER	Problemi insoluti	Cosa trasferire nelle politiche di sviluppo rurale?
Innovazione nelle azioni di sviluppo	Valorizzazione delle risorse endogene e delle specificità territoriali. Enfasi sull'importanza degli investimenti immateriali.	Sovente gli investimenti in infrastrutture e impianti (fuori dal campo di applicazione di LEADER) non tengono conto delle specificità territoriali.	La valorizzazione delle specificità territoriali deve essere l'elemento motore per investimenti a favore dello sviluppo rurale.
Approccio territoriale	Definizione del territorio in funzione della sua validità per lo sviluppo piuttosto che come entità amministrativa. Elaborazione di un piano d'azione locale a livello di un piccolo territorio rurale.	Le politiche settoriali, attuate in modo standardizzato, soddisfano raramente i bisogni specifici dei territori in materia di sviluppo. Ad esempio, le politiche attuate nel campo dei servizi pubblici.	Estendere l'approccio territoriale alle politiche settoriali. Ciò implica una concertazione tra il livello locale e gli altri livelli istituzionali sull'applicazione di queste politiche.

Approccio ascendente	<p>Accesso più democratico alle opportunità esistenti mediante azioni di animazione.</p> <p>Creazione di équipe tecniche a livello locale.</p>	<p>Alcune categorie della popolazione (in particolare quelle più vulnerabili) e alcune aree dei territori non hanno accesso a LEADER.</p>	<p>Mantenere e affermare l'approccio locale.</p> <p>Tenere presenti i problemi degli squilibri territoriali e delle popolazioni nell'accesso alle risorse e alle opportunità.</p>
Decentramento dei finanziamenti	<p>Introduzione della necessaria flessibilità per soddisfare i bisogni locali di finanziamento anche su scala ridotta.</p> <p>Creazione di una capacità endogena di attrarre nuovi finanziamenti.</p> <p>Efficacia nell'applicazione dei finanziamenti pubblici.</p>	<p>Il finanziamento mediante sovvenzioni LEADER si concretizza in un'ottica a breve termine. Mancano modalità di finanziamento sostenibile nel lungo periodo per attività create o sostenute da LEADER (fondi di tesoreria, fondi di garanzia, ecc.)</p>	<p>Affermare il principio di una sovvenzione globale per lo sviluppo territoriale.</p> <p>Creare le condizioni normative per attuare servizi finanziari idonei ai bisogni locali.</p> <p>Ampliare la possibilità di "capitalizzazione" finanziaria grazie all'utilizzo di fondi pubblici.</p>
Multisetorialità	<p>Integrazione a vari livelli delle attività di produzione e di servizi.</p> <p>Creazione di nuove masse critiche e raggruppamento dell'offerta in base a marchi territoriali.</p>	<p>L'integrazione riguarda solo una parte delle attività.</p> <p>I servizi alla popolazione e talvolta l'agricoltura sono scarsamente coinvolti.</p>	<p>Creare le condizioni per un approccio multisetoriale più completo, aperto a tutte le attività del territorio.</p>
Partnership orizzontale	<p>Introduzione di modalità di concertazione pubblico/privata in merito ad una strategia territoriale.</p>	<p>Alcune categorie della popolazione che non esprimono interessi strutturati sono escluse dalla concertazione.</p> <p>Vi è talvolta uno scarso riconoscimento del ruolo delle partnership locali da parte delle amministrazioni regionali e/o nazionali.</p> <p>Le partnership con talune istituzioni, in particolare università e centri di ricerca, sono sempre deboli.</p>	<p>Mantenere il principio delle partnership locali come "istituzioni" attive nella presa di decisioni strategiche a livello dei territori.</p> <p>Introdurre modalità di consultazione e concertazione tra partnership locali e altri livelli amministrativi.</p>

<p>Organizzazione in rete</p>	<p>Introduzione di forme di cooperazione/scambi tra territori rurali. Creazione del bisogno e dell'importanza dell'organizzazione in rete</p>	<p>Non sviluppata la cooperazione di prossimità per ritrovare le dimensioni adatte ai progetti di sviluppo né la cooperazione nazionale. Non approfonditi in modo sistematico i rapporti tra l'ambiente rurale e quello urbano.</p>	<p>Attribuire importanza al lavoro in rete a livello nazionale e di prossimità, nonché ai collegamenti tra zone urbane e rurali. Potenziare il lavoro in rete come elemento essenziale per il consolidamento dello sviluppo rurale.</p>
--------------------------------------	---	---	---

Fonte: Osservatorio europeo LEADER

CONCLUSIONI

Il tema dello sviluppo rurale è diventato, in tempi recenti, oggetto di un dibattito molto articolato che si sta imponendo all'attenzione in molti ambienti dove si decidono le politiche dedicate allo sviluppo e alla pianificazione del territorio.

In questo lavoro si è innanzi tutto tentato di fornire un quadro teorico entro cui sono state elaborate nel tempo le diverse concezioni sviluppatesi intorno al concetto di ruralità le quali, a loro volta, si sono tradotte in approcci e pratiche che hanno orientato le politiche dedicate a queste aree. Il quadro esposto ha evidenziato quanto sia complesso delineare le caratteristiche di questo concetto e le sue peculiarità.

La difficoltà dell'identificazione di una definizione univoca e definitiva del concetto risiede soprattutto nel fatto che la ruralità presenta delle caratteristiche che si sono dimostrate mutevoli sia nel tempo che nello spazio: da una visione di stampo economista, secondo cui il territorio rurale è visto come uno spazio quasi esclusivamente agricolo e contrapposto all'urbano, si è giunti a una concezione di stampo più geografico ed ecologico, per la quale il rurale diviene luogo di interazione di un tessuto economico e sociale sempre più diversificato. A complicare qualsiasi tentativo di una rigida classificazione delle aree rurali, vi è inoltre una difficoltà oggettiva di rappresentazione di questi spazi legata alla molteplicità di variabili che, interagendo tra loro sul territorio, contribuiscono a definire specifici percorsi di sviluppo locale.

Come è stato messo in evidenza nel terzo capitolo, gli stessi orientamenti delle politiche rurali europee riflettono questa ambiguità di fondo. Inizialmente, infatti, le politiche agricole comunitarie si sono sviluppate prima ed in assenza di politiche specifiche per lo sviluppo rurale. Queste ultime sono state concepite come un'aggiunta successiva, utile ma non indispensabile. Come visto, la società fordista era caratterizzata dallo sviluppo industriale ed urbano e la PAC ha spinto l'agricoltura a sostenere questo sviluppo utilizzando in maniera intensiva lo spazio rurale. L'obiettivo è stato realizzato a prezzo di forti iniquità sociali, di guasti ambientali e di profonde spaccature nella pianificazione del territorio nel suo complesso. In molti casi la specializzazione e massificazione dell'offerta, la concentrazione economica delle aziende, l'intensificazione e sovrapproduzione nonché la dipendenza

dall'industria, hanno caratterizzato il modello produttivistico della Politica agricola comune (PAC).

Tuttavia, l'analisi dei processi reali nelle zone rurali europee ci indica che progressivamente si è verificato un cambiamento profondo, mutamento che si riflette proprio nei nuovi orientamenti perseguiti a livello comunitario. La fase post fordista è stata caratterizzata, infatti, da processi produttivi e sociali diffusi sul territorio, cosicché lo spazio rurale è andato definendosi come uno spazio costruito socialmente e politicamente per valorizzare le risorse disponibili attraverso una convergenza degli interessi molteplici in campo.

Ecco dunque che non solo l'agricoltura ma molteplici settori connessi al territorio (turismo, agriturismo, settore alimentare, settore dei servizi, trasporti etc.) hanno scoperto la possibilità di trarre importanti benefici dalla presenza di un contesto rurale dinamico e diversificato, piuttosto che settorialmente specializzato ed isolato.

Negli ultimi anni le aree rurali sono state quindi investite da importanti e complessi processi di trasformazione sia a livello del contesto socio-economico sia a livello normativo ed istituzionale (processi decisionali partecipativi, approccio integrato ed endogeno, ecc.). Abbiamo inoltre visto come il mercato delle politiche pubbliche offre ormai diversi programmi e strumenti ai quali le aree rurali possono attingere per avviare processi di sviluppo locale.

Pur in presenza di un'offerta variegata di politiche, non sempre le aree rurali riescono però a trarne vantaggi o ad aggiungere nuovo valore aggiunto al proprio percorso di sviluppo. È emerso, a tal proposito, come sia difficile pensare ad un utilizzo efficace delle opportunità offerte se esso non fa parte di un disegno strategico rivolto ad una gestione integrata del sistema locale. Ciò presuppone un tessuto istituzionale e socio economico, regionale e locale, dinamico e collaborativo, oltre che flessibile e aperto.

Come abbiamo potuto constatare, l'avvio ed il consolidamento di percorsi di sviluppo è influenzato dalla combinazione di più fattori, interni ed esterni al territorio oggetto di intervento. La possibilità di incidere sui fattori interni è fortemente legata all'operato degli attori locali e alla loro capacità di creare un ambiente collaborativo e dinamico, orientato alla valorizzazione delle risorse locali, attingendo dalle competenze esistenti e creandone di nuove.

Più complessa e difficile appare la possibilità di incidere sui fattori esterni, i quali comportano una revisione critica della logica dell'intervento prevalente nelle amministrazioni che elaborano ed attuano le politiche di sviluppo locale.

L'ipotesi di fondo che sembra emergere con forza è che la *performance* degli interventi legati alla programmazione negoziata ed integrata è determinata in modo significativo dai meccanismi di *governance* che le istituzioni sono in grado di mettere in opera nei processi di programmazione, attuazione e gestione. La questione della pianificazione e della gestione delle politiche si pone quindi come pre-requisito per una positiva attuazione della programmazione nel suo complesso.

La sinergia e l'intrecciarsi di questi fattori, interni ed esterni, che orientano e dirigono i processi di crescita dei territori, hanno portato in primo piano la questione dell'esistenza di una *pluralità di modelli di sviluppo* rurale presenti nei diversi contesti europei. Per indagare a fondo questi aspetti, la ricerca si è quindi focalizzata sull'analisi di due realtà rurali europee analizzate attraverso lo studio sia dei macro contesti nazionali in cui esse si inseriscono (Italia e Inghilterra) sia di quelli regionali (*South West* e Veneto). La ricerca sul campo ha messo in luce due diverse percezioni e rappresentazioni del territorio che hanno portato a risposte diverse, da parte degli attori coinvolti, nel predisporre gli interventi dedicati a queste aree.

Nel caso del *South West* abbiamo rilevato una realtà che ha mantenuto una forte vocazione verso il settore primario, sostenuta da una radicata presenza, sul territorio, delle rappresentanze degli interessi di agricoltori e allevatori. Tuttavia nel suo percorso di sviluppo, abbiamo potuto anche scorgere delle caratteristiche e delle problematiche che si allontanano dal modello idealtipico anglosassone dell'*idillio rurale* tradizionalmente associato alla campagna inglese. Prevale qui una "ruralità agricola", proprio a sottolineare la preminenza del settore primario all'interno del sentiero di crescita di questa regione. Questo tipo di ruralità è caratterizzata, inoltre, da un forte sostegno ai settori del turismo e del tempo libero, da una grande attenzione alla valorizzazione del paesaggio e da un alto investimento nel settore delle coltivazioni biologiche. Questo sostegno è realizzato mediante dei cospicui investimenti di tipo finanziario ma anche grazie ad una vera e propria scelta politica verso una precisa idea di "qualità della vita", sostenuta dagli attori coinvolti, che riflette una rappresentazione del territorio regionale connotata da un forte orientamento di stampo ambientalista e naturalista che vede, nel patrimonio naturale della regione, un

vero e proprio fattore di competitività territoriale. Ciò nonostante, la crisi generalizzata del settore primario, i problemi di esclusione sociale, la pressione incalzante che il fenomeno della globalizzazione sta esercitando anche su queste aree, sta aprendo nella regione scenari ed urgenze nuove, a cui gli attori in gioco stanno tentando di rispondere maturando, in ciò, nuove consapevolezze (fenomeno di *europizzazione* in corso).

Nel secondo caso studio esaminato ci si è imbattuti invece in un tipo di ruralità, quella veneta, che potremmo definire “composita”. In una regione in cui il tessuto industriale è tuttora preponderante e in cui le aree rurali molto spesso coincidono con la diffusa campagna urbanizzata, si è andato delineando un contesto in cui le aziende agricole, per emanciparsi dalla subordinazione all’industria, stanno puntando verso le produzioni di qualità e attraverso la creazione di filiere da esse controllate. Lo spazio rurale, consapevole della crisi che si è trovato ad affrontare, sta tentando la via della multifunzionalità, mediante la quale sia possibile internalizzare servizi materiali e immateriali (la salubrità, la qualità della vita, la cultura locale) e beni collettivi (l’ambiente, il paesaggio, la biodiversità) che sono di pertinenza del territorio nel suo complesso.

Abbiamo visto come molteplici iniziative sinergicamente interconnesse con altri settori economici e sociali possono produrre effetti moltiplicatori di occupazione, di reddito e di sviluppo.

Tuttavia è emerso anche come, proprio a partire dalla percezione e dall’idea che la Regione avrà di queste aree, dipenderà la sua capacità di rispondere ad una sfida ben più complessa. Infatti, per tornare ad essere un sistema realmente competitivo all’interno del contesto *glocale* in cui ci troviamo a vivere, è necessario inserire questi temi all’interno della più articolata riflessione sulla *governance* dello sviluppo locale. Questo implica cioè che venga elaborata una *policy vision* del territorio che connetta, in modo trasversale, tutte le dimensioni che, come in un tessuto, compongono la trama del territorio. In altre parole significa connette le aree urbane con quelle periferiche, le città con la campagna, significa creare una *policy vision* che sia condivisa e partecipata, che permetta di aggregare gli attori in campo e che consenta un reale confronto con gli interessi propri dei diversi ambienti dell’industria, dell’agricoltura, delle organizzazioni professionali, dei governi locali e della società civile che abitano il territorio.

Come abbiamo potuto constatare dall'esperienza *Leader plus*, la creazione di modalità innovative di gestione dello sviluppo di tipo partecipativo ha avuto positive ricadute politiche, sociali, finanziarie e amministrative che si muovono in questa direzione. Tuttavia rimane ancora insufficiente la consapevolezza del carattere innovativo insito in questi fenomeni e permane la difficoltà di “duplicare” tali esperienze in contesti e ambiti diversi. In particolare, la mancanza di una consolidata legittimazione sul territorio e in alcuni casi la considerazione del GAL come antagonista di altre istituzioni intermedie locali (soprattutto comunali) e di altre *partnership*, dimostrano che siamo ancora in una fase di transizione.

Il segnale che ritengo interessante sottolineare è che, proprio a partire dai principi di *good governance* che animano *Leader* (apertura, partecipazione, responsabilità diffusa, efficacia e coerenza), sia possibile imprimere un nuovo orientamento alle pratiche di gestione amministrativa e ai processi di pianificazione delle politiche della Regione. La dimensione multilivello, il rimando costante agli orientamenti europei su questi temi, nonché il confronto con esperienze diverse di sviluppo, costituiscono altresì degli elementi fondamentali cui è sempre più opportuno fare riferimento per disegnare il nuovo scenario di sviluppo verso cui mirare.

Quella che si profila, dunque, è un'idea di *sviluppo* che, nel tentativo di ispirare la pianificazione territoriale e la formulazione di politiche in tal senso, sappia confrontarsi con un mondo, come abbiamo visto, sempre più *glocale*, in cui cioè i diversi contesti locali sono sempre più intimamente collegati con la dimensione globalizzata che caratterizza gli spazi e i tempi attuali. Si tratta, cioè, di uno sviluppo integrato, trasversale, intersettoriale e dinamico, uno sviluppo che renda possibile una crescita armonica di tutte le dimensioni rilevanti presenti in un determinato contesto, rifuggendo da visioni strettamente economiciste e settoriali. Si deve caratterizzare, inoltre, per essere uno sviluppo funzionale, che cioè configuri in modo nuovo i rapporti tra territorio e organizzazione delle relazioni nell'ambito delle società umane.

Abbiamo introdotto, a questo proposito, il concetto di *comunità di pratica* (Alessandrini, 2007; Grasseni, 2006; Grasseni, Ronzon 2004), nozione elaborata proprio al fine di spiegare il raggruppamento sociale funzionale tipico dello sviluppo *glocale*. Queste sono delle comunità che, nello specifico, si costituiscono attorno al possesso di una competenza e all'esercizio di una pratica comune, ma con tempi e modalità (nonché con una particolare forma di “mobilità”) che è propria delle società

globalizzate. Questo implica, come conseguenza, che i confini che prima delimitavano i territori e che ne determinavano le competenze amministrative, perdono di senso, o almeno assumono nuove forme e significati. A giocare un ruolo di primo piano sono invece tali comunità di pratica, comunità che appunto non si caratterizzano per prossimità o contiguità geografica, ma per le funzioni che esse assolvono.

Così dicendo appare anacronistico e limitante parlare di politiche per lo sviluppo rurale e di politiche per le aree urbano come fossero porzioni di territorio disconnesse tra loro. L'ambiente, il paesaggio, la cultura, le risorse, le comunità umane che caratterizzano le aree rurali costituiscono, invece, aspetti non solo cruciali, ma necessari per una corretta concezione dello sviluppo che miri alla crescita della società locale in tutte le sue articolazioni e che ricucisca quelle fratture di cui è stata fatta oggetto questa Regione. Spetta alla regolazione politica il compito di saper cogliere la trama di questa rete così complessa ma, contemporaneamente, così ricca di potenzialità.

Questo processo di revisione nel modo di intendere territorio e sviluppo andrebbe sostenuto, infine, in quanto offre l'opportunità ai soggetti locali di essere concretamente protagonisti del proprio processo di sviluppo piuttosto che semplici beneficiari dello stesso ma, nel fare questo, essi devono sapersi inserire nella rete globale entro cui si snodano opportunità da cogliere e risorse da catalizzare al fine di dar forza e sostenibilità ad un grande progetto di "crescita".

BIBLIOGRAFIA

ALESSANDRINI G. (a cura di) (2007), *Comunità di pratica e società della conoscenza*, Roma, Le Bussole-Carocci.

AYRES S., PEARCE G. (2004), Devolution to the English regions assessing its implications for transport, *Town Planning Review* 74, pp. 91-115.

BARBERIS C. (1992), Presentazione, in INSOR (a cura di), *Comuni urbani, comuni rurali – per una nuova classificazione*, pp. 3-6.

BASILE E. e CECCHI C. (1995), *Le due facce dell'agricoltura nello sviluppo rurale, Riflessioni stimulate dal caso italiano*, Università degli Studi di Roma "La Sapienza", Dipartimento di Economia Pubblica, Working Paper n. 3, Roma, maggio 1995.

BASSETTI P. (2007), *Le città glocali*, in MESSINA P., SALVATO M. (a cura di), *Dalle città alle reti urbane: politiche per la progettazione di Aree Vaste a confronto*, Padova: CLEUP, 2007. p.21-28.

BECATTINI G. e RULLANI E. (1993), Sistema locale e mercato globale, *Economia e Politica Industriale*, (80): 25-48.

BECCATINI G. (1991), "Il distretto industriale Marshalliano come concetto socio economico", in BECCATINI G., PYKE F., SENGERBERGER W., (a cura di), *Distretti Industriali e Cooperazione fra Imprese in Italia*, Studi e Informazioni della Banca Toscana, Firenze.

BELLANDI M. (1996), La dimensione teorica del distretto industriale, relazione presentata nel corso degli *Incontri Pratesi sullo Sviluppo Locale*, 9-13 Settembre 1996.

BLANC, M. (1997), La ruralité: diversité des approches, *Économie Rurale* (242), pp.5-12.

BÖRZEL T. A. and RISSE T. (2000), *When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change*, European Integration Online Papers 4/15.

BÖRZEL T. e RISSE T. (2003), *Conceptualizing the Domestic Impact of Europe*, in K. Featherston e C. Radaelli (a cura di), *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, pp. 57-81.

BRUNORI, G. (1994), Spazio rurale e processi globali: alcune considerazioni teoriche, in PANATTONI, A. (a cura di), *La sfida della moderna ruralità. Agricoltura e sviluppo integrato del territorio: il caso delle colline pisane e livornesi*, CNR-RAISA, n. 2018, Servizio Tecnografico Area di Ricerca CNR, Pisa.

BRYDEN J. (a cura di) (1998), “Nuove prospettive per l’Europa rurale: tendenze globali, risposte locali”, in *LEADER Magazine*, n.18 – Autunno, 1998.

BULMER S. and BURCH M. (1998), “Organising for Europe - Whitehall, the British State and the European Union”, *Public Administration*, 76/4.

BULMER S., BURCH M., CARTER C., HOGWOOD P., SCOTT A. (2002), *British Devolution and European Policy Making Transforming Britain into Multi-level Governance*, Palgrave, Basingstoke.

CABINET OFFICE - Department for Transport and Local Government and the Regions (2002), *Your Region, Your Choice: Revitalising the English Regions*, Stationery Office, London.

CABINET OFFICE (1999), *Modernising Government*, Stationery Office, London.

CABINET OFFICE (2000b), *Wiring it Up, Whitehall's Management of Crosscutting Policies and Services*, Performance and Innovation Unit, Stationery Office, London.

CACIAGLI M. (2003), *Regioni d’ Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Il Mulino, Bologna.

CAPANO G. e GIULIANI M. (a cura di) (1996), *Dizionario di politiche pubbliche*, NIS, Roma.

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE (1968), *Memorandum sulla riforma dell'agricoltura nella Comunità Economica Europea*, Bruxelles, 18 dicembre 1968, COM (68) 1000.

COMMISSIONE EUROPEA (1997b), *Agenda 2000: per un'Unione più forte e più ampia*, Bruxelles.

COMMISSIONE EUROPEA DGVI (1997a), *Situation and outlook: rural development*, Commissione Europea CAP 2000, Working document.

COUNTRYSIDE AGENCY (2004), *Rural Proofing in 2003/2004: A Report to Government by the Countryside Agency*, Countryside Agency, Wetherby.

DE BENEDICTIS M.(a cura di) (1990), *Trasformazioni agrarie e pluriattività in Italia*, Il Mulino, Bologna.

DE FILIPPIS F. (2002) (a cura di), *Le vie della globalizzazione: la questione agricola nel WTO*, FrancoAngeli.

DE FILIPPIS F., SALVATICI L. (1991a), “La proposta Mac Sharry di revisione della PAC: un’occasione per discutere”, *La Questione Agraria*, n. 42, pp. 175-208.

DE FILIPPIS F., SALVATICI L. (1991b), “L'Italia e la politica agricola del Mercato Comune Europeo”, in *Storia dell'agricoltura italiana in età contemporanea*, vol. III, Marsilio.

DE FILIPPIS F., SALVATICI L. (1997), “La politica agricola comunitaria: una riforma incompiuta”, *Politica internazionale*, 3, pp. 127-140.

DE FILIPPIS F., STORTI D. (2001), *Le politiche di sviluppo rurale nell'Unione Europea : un « secondo pilastro » tutto da inventare*, WP 13/01, INEA.

DE FILIPPIS F., STORTI D. (2002), "Le politiche di sviluppo rurale nell'Unione Europea: un "secondo pilastro" tutto da inventare", *Working paper* n. 25, Dipartimento di Economia, Università degli studi Roma Tre, 2002. Poi stampato su *Sviluppo Locale*, vol. IX, n. 19, 2002. in collaborazione con Daniela Storti.

DE FILIPPIS F., ZEZZA A. (1993), "La Pac prima e dopo la riforma Mac Sharry", in C. Perone-Pacifico (a cura di), *L'agricoltura italiana nei nuovi scenari comunitari*, Collana Studi e Ricerche Inea, Il Mulino, Bologna, pp. 15- 94.

DEFRA - Department for Environment and Food and Rural Affairs - (2004a), *Review of the Rural White Paper - Our Countryside: The future, a fair deal for Rural England*. DEFRA, London.

DEFRA - Department for Environment and Food and Rural Affairs – (2004b), *Rural strategy 2004*, London.

DEMATTEIS G. (1989), Contingenza ambientale e ordine economico, lo sviluppo locale in una prospettiva geografica, in BECATTINI (a cura di), *Modelli locali di sviluppo*, Il Mulino, Bologna.

DWYER J., BALDOCK D., BEAUFOY G., BENNETT H., LOWE P., WARD N. (2002), *Europe's Rural Futures. The Nature of Rural Development II*, Institute for European Environmental Policy, London.

EUROPEAN COMMISSION (2002), *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Mid-Term Review of the Common Agricultural Policy*, COM(2002)394, European Commission, Brussels.

FABBRINI S. (a cura di) (2003), *L'europeizzazione dell'Italia. L'impatto dell'Unione Europea sulle istituzioni e le politiche italiane*, Roma-Bari, Laterza.

- FABIANI G. (1986), *L'agricoltura italiana tra sviluppo e crisi*, Il Mulino, Bologna.
- FADDA S. (1999), Istituzioni e sviluppo economico. Un quadro metodologico con particolare riferimento al caso del Mezzogiorno, *La Questione Agraria*, (73), p.95-111.
- FADDA S. (2001), *Istituzioni economiche ed economia delle istituzioni nei sistemi produttivi locali*, in "Argomenti", 2001, I p. 45.
- FANFANI R., BRASILI C. (2003), *La politica di sviluppo rurale in Europa*, Nuovo Diritto Agrario, pp.37-62.
- FAVIA F. (2003), *Politiche agricole comunitarie, sviluppo rurale e sistemi produttivi agroalimentari nella costruzione dello spazio europeo*, in MESSINA P. (a cura di) (2003), *Sistemi locali e spazio europeo*, Roma, Carocci.
- GAROFOLI G. (1989), Modelli locali di sviluppo: i sistemi di piccola impresa, in BECATTINI (a cura di), *Modelli locali di sviluppo*, Il Mulino, Bologna.
- GIULIANI M. (2003), *Europeanization in comparative perspective: institutional fit and national adaptation*, in K. Featherstone and C.M. Radaelli (eds), *The Politics of Europeanisation*, Oxford UP.
- GRASSENI C. (2006), *Comunità di pratica e governance dello sviluppo locale: per un'ecologia delle culture montane. Il caso della Val Brembana*, in MESSINA P., MARELLA A. (a cura di), *Eco dai Monti: politiche per le aree montane a confronto*, Padova: CLEUP, 2006. p.207-222.
- GRASSENI C., RONZON F. (2004), *Pratiche e cognizioni. Note di ecologia della cultura*, Meltemi, Roma.
- GRAZIANO P. (2004), *Europeizzazione e politiche pubbliche italiane. Coesione e lavoro a confronto*, Bologna, Il Mulino.

GUBERT R. (1995), Problemi e politiche dello sviluppo rurale: gli aspetti sociologici, in CANNATA G. (a cura di), *Lo sviluppo del mondo rurale: Problemi e politiche istituzioni e strumenti*, Atti del XXXI convegno di studi della SIDEA, Campobassao, 22-24 settembre 1994, Il Mulino, Bologna.

HALL P.A. (1993), *Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain*, *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3, pp. 275-296.

HAM C. e HILL M. (1995), *Introduzione all'analisi delle politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino.

HASKINS C. (2003), *Rural Delivery Review: A Report on the Delivery of Government Policies in Rural England*, DEFRA, Stationery Office, London.

HODGE I.D. (1986), *The scope and context of rural development*, *European review of agricultural economics* 13 (3), 271 - 282.

HOOGHE L. (1996), *Cohesion policy and European integration*, Oxford, Oxford University Press.

HOOGHE L. and MARKS G. (1996), "Europe with the regions – channels of regional representation in the European Union", in *Publius: the journal of federalism*, 26(1), pp.73-91.

INEA (2000), *Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale - Verso la nuova programmazione 2000-2006 - Rapporto 2000*, Roma.

INEA (2001a), *La riforma della PAC in Agenda 2000: dalle proposte alle decisioni finali*, Roma.

INEA (2001b), *Le politiche agricole dell'Unione Europea – Rapporto 2000*, Roma.

INEA (2005), “La riforma dello sviluppo rurale: novità e opportunità. Strumenti per la programmazione 2007-2013”, Quaderno n. 1, Roma.

INEA (2006), *L'agricoltura italiana conta*, Roma.

INEA (Febbraio 2001), *Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale, Rapporto 2000*, Roma.

INSOR (1992), *Comuni urbani, comuni rurali – per una nuova classificazione*, Franco Angeli, Milano.

INSOR (1994), *Rurale 2000*, Franco Angeli, Milano.

ISTAT (1963), *Classificazione dei comuni secondo le caratteristiche urbane e rurali, Note e Relazioni*, Roma.

ISTAT (1986), *Classificazione dei comuni secondo le caratteristiche urbane e rurali, Note e Relazioni*, Roma.

ISTAT (1997), *I sistemi locali del lavoro 1991*, Roma.

LADRECH R. (1994), *Europeanization of Domestic Politics and Institutions. The Case of France*, in “Journal of Common Market Studies”, 32, 1.

LAVE J., WENGER E. (1991), *Situated learning: legitimate peripheral participation*, Cambridge UK, Cambridge University press.

LEBORGNE D., LIPIETZ A. (1991), *Two social strategies in the production of new industrial spaces*, in BENKO G. e DUNFORD M. (eds.), *Industrial Spaces and Regional Development: the Transformation of New Industrial Spaces*, Belhaven Press, London, pp. 27-50.

MARKS G. (1993), *Structural policy and multi-level governance in the European Community*, in A. Cafruny and G. Rosenthal (eds), *The State of the European Community*, Lynne Rienner, New York, pp.391-410.

MELLOR J. W. (1966), *The Economics of Agricultural Development*, Cornell University Press, Ithaca, New York.

MERLO V. e ZACCHERINI R. (1992), *Comuni Urbani e Comuni Rurali*, in INSOR (a cura di), *Comuni urbani, comuni rurali – per una nuova classificazione*, Franco Angeli, Milano.

MESSINA P. (2001), *Regolazione politica dello sviluppo locale: Veneto ed Emilia Romagna a confronto*, Torino, UTET.

MESSINA P. (a cura di) (2003), *Sistemi locali e spazio europeo*, Roma, Carocci.

MESSINA P. (2006) *Culture politiche locali e comparazione per contesti: un approccio ecologico all'analisi dei sistemi politici locali*, in GRASSEN C. (a cura di) *Antropologia ed Epistemologia per lo studio della contemporaneità*, Rimini, Guaraldi, pp.77-96.

MESSINA P., MARELLA A. (a cura di) (2006), *Eco dai Monti: politiche per le aree montane a confronto*, Padova, CLEUP.

MESSINA P., SALVATO M. (a cura di) (2007), *Dalle città alle reti urbane: politiche per la progettazione di Aree Vaste a confronto*, Padova: CLEUP.

MIPAF – Direzione generale delle Politiche Strutturali e lo Sviluppo Rurale (2005): Piano Strategico Nazionale per lo Sviluppo Rurale – Bozza dicembre 2005.

MORATA F. (2002), La politica di coesione, in Morata e Fabbrini, *L'Unione Europea. Le politiche pubbliche*, Bari, Laterza.

NESTI G. (2005), *La società dell'informazione in Europa: attori, interessi e relazioni nel policy making dell'UE*, Padova, Cleup.

OECD (1994), *Creating Rural Indicators for Shaping Territorial Policy*, OECD, Paris.

OECD (1996), *Territorial Indicators of Employment. Focusing on rural development*, OECD, Paris.

OLSEN J.P. (2002), *The Many Faces of Europeanization*, in "Journal of Common Market Studies", 40, 5.

PIATTONI S. (2003), Regioni a statuto speciale e politica di coesione. Cambiamenti interistituzionali e risposte regionali, Cap. 4 in FABBRINI S. (a cura di), *L'eupeizzazione dell'Italia. L'impatto dell'Unione Europea sulle istituzioni e le politiche italiane*, Roma-Bari, Laterza, p. 108-138.

PIORE M. J., SABEL F. C. e STORPER M. (1991), Tre risposte ad Ash Amin e Kevin Robins, in PYKE F., BECATTINI G. e SENGENBERGER W. (a cura di), *Distretti Industriali e Cooperazione fra Imprese in Italia.*, Banca Toscana, Firenze, 233-249.

POLIDORI R. e ROMANO D. (1998), *Dinamica economica strutturale e sviluppo rurale endogeno: il caso del Chianti classico*, Rivista di economia Agraria n.52.

PROFETI S. (2006), *Le regioni italiane a Bruxelles. Canali e strategie di attivazione*, in FARGION V., MORLINO L., PROFETI S. (a cura di) *Europeizzazione e rappresentanza territoriale: il caso italiano*, Bologna, Il Mulino, pp. 287-331.

QUAGLIA L. e C. RADAELLI (2007), *Italian Politics and the European Union: A tale of two research designs*, West European Politics, 30(4), p.924-943.

RADAELLI C. M. e PASQUIER R. (2007), *Conceptual issues*, in GRAZIANO P. e VINK M., eds, *Europeanization: New Research Agendas*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, p. 35-45.

RADAELLI C.M. (2000), *Whiter Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change*, in European Integration online Papers, vol. 4, n.8.

RADAELLI C.M. (2003), "The Europeanization of Public Policy", in K. FEATHERSTONE and C. M. RADAELLI (eds), *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press.

RADAELLI C.M. (2006), *Europeanization: solution or problem?*, in Cini-Bourne (eds), European Union studies, Palgrave.

RADAELLI C.M., PASQUIER R. (2006), « *Encounters with Europe: Concepts, definitions, and research design* », *Politik*, 9 (3).

REGONINI G. (2001), *Capire le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino.

RISSE T., GREEN COWELS M. and CAPORASO J. (2001), *Europeanization and Domestic Change* Introduction in *Europeanization and Domestic Change: Transforming Europe*, Ithaca- London: Cornell University Press.

ROBERT P., HART T. (1996), *Regional Strategy and Partnership in European Programmes: Experience in four UK Regions*, York: Joseph Rowntree Foundation, p.26.

RULLANI E. (1998), *Internazionalizzazione e nuovi sistemi di governance nei sistemi produttivi locali*, in CORÒ G. (a cura di), *Percorsi locali di internazionalizzazione. Competenze e auto-organizzazione nei distretti industriali del Nord-Est*, Milano, FrancoAngeli.

SABA A. (1995), *Il modello italiano, La "specializzazione flessibile" e i distretti industriali*, Franco Angeli, Milano.

SARACENO E. (1993), Dall'analisi territoriale dell'agricoltura allo sviluppo rurale, *La Questione Agraria*, (52), pp.131-143.

SARACENO E. (1994), *Alternative readings of spatial differentiation: The rural versus the local economy approach in Italy*. European Review of Agricultural Economics 21-3/4, pp. 451-474.

SFORZI F. (a cura di) (1997), *I sistemi locali del lavoro in Italia. 1991*, Istat, Argomenti n. 10, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma.

SOMOGYI, S. (1959), La classificazione dei comuni in urbano e rurali, in *Rivista Italiana di Economia, Demografia e Statistica*, 13(3-4).

SOTTE F. (2003), Sviluppo rurale e politiche di sviluppo rurale. Una nuova prospettiva, in A. ARZENI, R. ESPOSTI, F. SOTTE (a cura di), *Politiche di sviluppo rurale tra programmazione e valutazione*, FrancoAngeli, Milano.

STORTI D. (a cura di) (2000), *Tipologie di aree rurali in Italia*, Studi e Ricerche, INEA.

TERLUIN I. (2000), *Theoretical framework of economic development in rural regions*, contributo presentato al convegno internazionale: *European Rural Policy at the Crossroads*, Aberdeen, 29 June - July 2000.

THATCHER M. (2004), *Winners and losers in Europeanisation: Reforming the national regulation of telecommunications*, West European Politics, 27(2), pp.284-309.

TRIGILIA C. (1999), Capitale sociale e sviluppo locale, *Incontri Pratesi su Lo Sviluppo Locale*, 13-17 Settembre 1999.

UK LOCAL AUTHORITY 5b PARTNERSHIP (1995), *The Future of European Rural Policy: A Discussion Paper Produced by the UK Local Authority 5b Partnership*, p.3.

UK LOCAL AUTHORITY 5b PARTNERSHIP (1997), *Rural Development and the Cork Declaration: Practical Policies Beyond Cork and Cobesion Report*, UK Local Authority 5b Partnership, p1.

VAN DER PLOEG J. D. (1994), *Styles of Farming: An Introductory Note on Concepts and Methodology*, in VAN DER PLOEG J. D. e LONG A. (a cura di), *Born from Within. Practice and Perspectives of Endogenous Rural Development*, Van Gorcum, Assen.

VEITTORETTO L. (a cura di) (2003), *Innovazione in periferia. Sfere pubbliche e identità territoriale dopo l'Iniziativa Comunitaria LEADER*, Angeli, Milano.

VITALI, O. (1983), *L'evoluzione rurale-urbana in Italia*, Franco Angeli, Milano.

SITOGRAFIA

www.agrireregionieuropa.univm.it

www.carrefourveneto.com

www.centres.ex.ac.uk

www.defra.gov.uk

www.drn.org.uk

www.ec.europa.eu

www.inea.it

www.parchiveneto.it

www.politicheagricole.it

www.regione.veneto.it

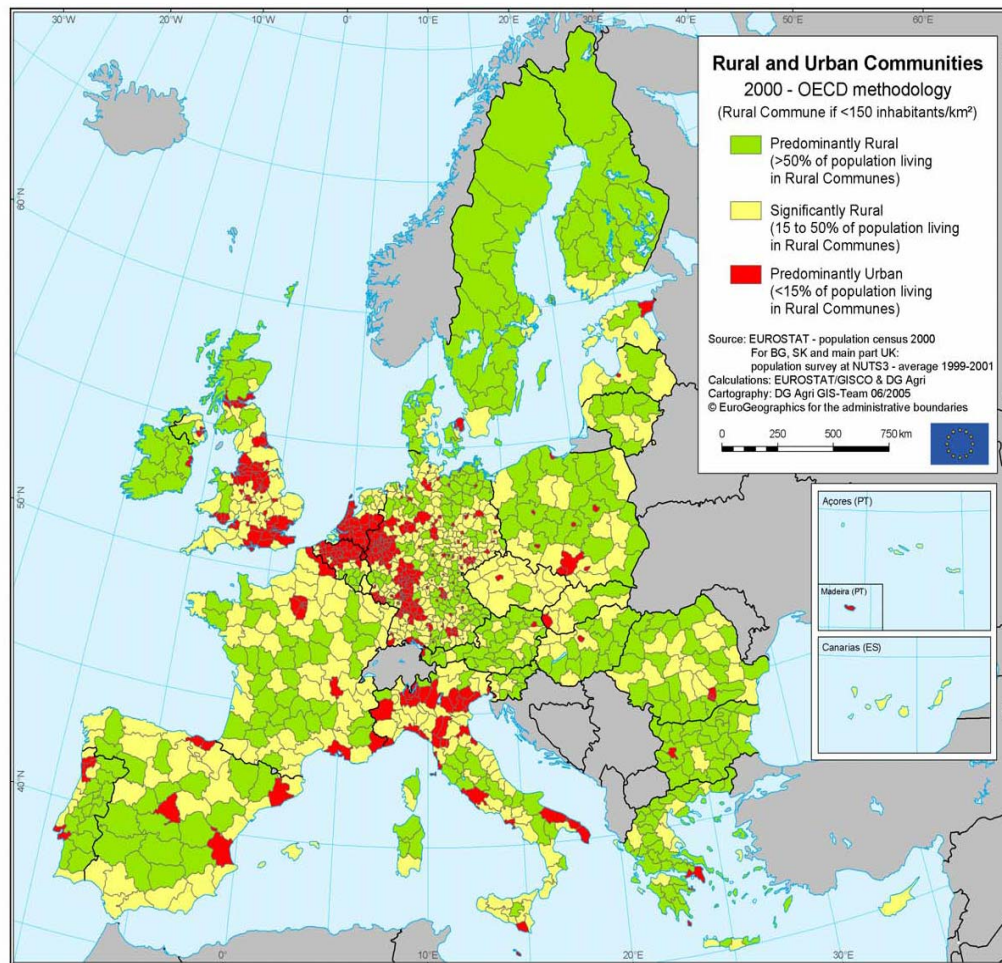
www.southwestrda.org.uk

www.venetoagricoltura.org

ALLEGATI

ALLEGATO 1

Designazione delle Regioni rurali (metodologia OCSE).



Fonte: OECD, *Creating rural indicators for shaping territorial policy*, Paris, 1994.

ALLEGATO 2

Elenco delle interviste - Veneto -

Le cariche e le funzioni degli intervistati sono quelle ricoperte al momento del colloquio (aprile 2007).

Numero intervista	Ruolo dell' intervistato	Data	Luogo	Tema del questionario
1	Vice presidente e assessore alle politiche dell'agricoltura e del turismo Regione Veneto	11 aprile 2007	Sede della Provincia di Treviso	Il nuovo PSR 2007-2013 della Regione Veneto
2	Segretario generale della programmazione	13 aprile 2007	Palazzo Balbi Venezia	Il nuovo PSR 2007-2013 della Regione Veneto
3	Dirigente direzione pianificazione territoriale e parchi Regione Veneto	19 aprile 2007	Palazzo Linetti Venezia	Il nuovo PTRC della Regione Veneto e valutazione del PSR
4	Dirigente direzione piani e programmi del settore primario Regione Veneto	26 aprile 2007	Via Torino 110 Mestre (Ve)	Il nuovo PSR 2007-2013 della Regione Veneto
5	Dirigente unità complessa cabina di regia Regione Veneto	30 aprile 2007	PALAZZO ex-ESAV Venezia	Il nuovo PSR 2007-2013 della Regione Veneto

ALLEGATO 3
Traccia di intervista per l'analisi esplorativa (Veneto)

QUESTIONARIO:

Il nuovo Programma di sviluppo rurale (PSR) 2007-2013 della Regione Veneto.

1. Dopo un articolato procedimento di definizione, la Giunta regionale, con propria deliberazione del 6 febbraio 2007, n. 205 in attuazione del Regolamento (CE) 698/2005 ha proceduto all'adozione del Programma di sviluppo rurale 2007-2013.

Negli orientamenti della Commissione e nei documenti comunitari che hanno tracciato il quadro di riferimento generale, viene dato un forte risalto al principio della "coesione territoriale".

Che definizione darebbe a tale concetto alla luce della realtà territoriale veneta?

2. Per la formulazione delle politiche di sviluppo e coesione nel 2007-2013 il Documento Strategico Nazionale introduce una classificazione dei territori in sistemi "produttivi", "urbani" e "rurali".

Ritiene utile e soddisfacente per la realtà Veneta tale classificazione?

Come unire, nel contesto di una "campagna urbanizzata e industrializzata" quale è quella veneta, una "tramatura" territoriale di questo tipo in una visione integrata, così da attuare la priorità, dichiarata dagli orientamenti strategici comunitari, di un "equilibrio sostenibile tra zone urbane e zone rurali nell'ambito di un'economia competitiva e basata sulla conoscenza"?

3. Analizzando il PSR più nel dettaglio, emerge che la dotazione economica di cui dispone, è di 914 milioni 675 mila euro di risorse pubbliche.

Come valuta, in termini di opportunità per la nostra regione, tale occasione finanziaria?

Lungo quali direzioni e con quale visione strategica ritiene che l'agricoltura veneta e il sistema primario, debba articolare le proprie iniziative progettuali e imprenditoriali?

Quali sono secondo lei i settori strategici su cui puntare in modo prioritario?

4. Del totale della spesa pubblica, il 44,5 per cento, (pari a oltre 407 milioni di euro), sarà destinato al cosiddetto Asse 1, che ha come obiettivo generale la crescita della competitività del settore agricolo e forestale sostenendo la ristrutturazione, lo sviluppo e l'innovazione tecnologica e organizzativa.

Secondo lei quali iniziative e azioni specifiche dovrebbero essere poste in essere per coniugare tali obiettivi con il miglioramento della sostenibilità ambientale del settore primario, in tema di conservazione della biodiversità, tutela dell'ambiente, riduzione dei gas serra e salvaguardia delle risorse idriche?

5. Per migliorare la qualità della vita nelle zone rurali e per promuovere la diversificazione delle attività economiche sarà utilizzato il 4 per cento della spesa pubblica (Asse 3).

Cosa significa secondo lei, in riferimento alla regione Veneto, parlare di “diversificazione delle attività economiche”?

Qual è l'attuale situazione in Veneto a tal proposito? Ritiene vincente, per la realtà veneta, una prospettiva di questo tipo?

ALLEGATO 4

Elenco delle interviste - South West England -

Le cariche e le funzioni degli intervistati sono quelle ricoperte al momento del colloquio (dicembre 2007 - febbraio 2008).

Numero intervista	Ruolo dell' intervistato	Data	Luogo	Tema del questionario
1	Direttore del <i>Centre for Rural Policy Research</i> , Università di Exeter	13 dicembre 2007	Università di Exeter	England Rural policy and the South West rural development strategy
2	Presidente del <i>Devon Rural Network – South West Forest</i>	9 gennaio 2008	Università di Exeter	England Rural policy and the South West rural development strategy
3	Vice Presidente del <i>Devon County Council</i>	11 gennaio 2008	Devon County Council Exeter	England Rural policy and the South West rural development strategy
4	Direttore dell'agenzia di sviluppo regionale <i>South West Regional Development Agency</i>	21 gennaio 2008	South West RDA Sterling House, Exeter	England Rural policy and the South West rural development strategy
5	Presidente del <i>National Farmers' Union</i>	15 febbraio 2008	Agriculture House Exeter	England Rural policy and the South West rural development strategy

ALLEGATO 5

Traccia di intervista per l'analisi esplorativa (South West)

QUESTIONNAIRE:

England Rural Policy and South West rural development strategy.

1. Looking at the period 1992-2007, can you illustrate the major turning points in rural policy, firstly in England and then in South West? Specifically, what exactly has changed in these turning points? In your view, what has caused these changes? Do these changes amount to an overall change in strategy or are they more incremental? Has the set of ideas and first principles behind rural policy changed?
2. What are the most important actors in rural policy at the regional level? Have they changed over time?
3. Rapid change in the international economy (the sustainability agenda, improved communications and reduced transportation costs, changing trade patterns for commodities, the emergence of important non farm activities in rural regions, new international actors) confront rural regions with significant opportunities. How has the rural South West responded to these changes?
4. Can you describe how major decisions in this policy area emerge? Has the process changed since the early 1990s? What are the major features of the implementation process?
5. Can you list the key areas for South West rural development over this period? And the most strategic investments to develop South West's rural area?
6. What are the main indicators (eg. access to services, access to job opportunities, low earnings and housing affordability) used for identify South West rural needs?
7. What do you think about the opportunities and pressures coming from the European Union? Specifically, how does EU policy make a difference here, in South West (in terms of resources, constraints, re-definition of policy problems, networking, implementation challenges, etc)?

