

**Appunti dal corso di Fondamenti di politica agraria**

(prof. A. Cioffi)

dispensa 6

**Le politiche strutturali e di sviluppo integrato**

**stesura provvisoria**

**Portici, maggio 2002**

Le politiche strutturali hanno la duplice finalità di favorire l'accesso delle imprese agricole al mercato dei fattori e di incentivare i processi di aggiustamento. La loro giustificazione deriva dal fatto che, specie in alcuni contesti, i mercati dei fattori possono non esistere o non funzionare correttamente, rendendo difficile l'accesso agli imprenditori agricoli che, di conseguenza, non possono modificare la struttura aziendale. Ciò darebbe origine ad un assetto strutturale dell'agricoltura di un paese non ottimale per la società, giustificando politiche indirizzate a migliorare l'accessibilità dei mercati dei fattori.

Abbiamo anche visto nel capitolo iniziale che le difficoltà incontrate dalle imprese agricole nel modificare la loro dotazione di fattori sarebbe anche la causa del permanere di situazioni caratterizzate da bassa remunerazione delle risorse aziendali che le politiche di sostegno dei redditi cercano di correggere. A tale proposito, secondo molti studiosi, le politiche strutturali sono da considerare come un sostituto degli interventi miranti a sostenere i redditi. In particolare, questi ultimi dovrebbero avere soltanto funzioni transitorie, aiutando le imprese agricole solo nelle fasi di adattamento ai mutamenti del contesto esterno.

Le politiche strutturali così come quelle di sostegno dei redditi sono relativamente recenti. È evidente che in epoche in cui il peso dell'agricoltura nell'economia dei paesi occidentali era ancora elevato, politiche di questo tipo erano del tutto improponibili, in quanto impossibili da sostenere sotto il profilo finanziario. Non a caso le prime politiche di intervento pubblico in agricoltura furono di natura assai diversa rispetto a queste. I primi interventi di politica agraria - quali la creazione di un sistema di formazione, ricerca e divulgazione agricola negli Stati Uniti, così come l'istituzione delle cattedre ambulanti in agricoltura in Italia e successivamente le misure a favore della bonifica - miravano a mettere a disposizione di tutti gli agricoltori presenti in una zona servizi che i privati non erano in condizione di offrire o a causa della natura di bene pubblico del servizio stesso oppure per i cospicui investimenti che la sua offerta richiedeva.

Alle politiche strutturali è dedicata la prima parte della dispensa. In essa dapprima si discuterà del mercato dei singoli fattori e delle cause che ne impediscono il funzionamento, impedendo l'accesso alle imprese agricole. Inoltre, con riferimento a ciascun mercato, saranno illustrate le politiche adottate dall'Italia. Successivamente si esamineranno le politiche strutturali dell'Ue.

Le politiche infrastrutturali, o di offerta di servizi pubblici per l'agricoltura, sono un insieme di interventi che cercano di creare utilità per l'intero sistema di imprese cui si rivolgono. La loro giustificazione deriva dalla natura di bene pubblico di molti di questi servizi, che senza un intervento diretto delle istituzioni non sarebbero offerti in quantità ottimale. Quando i servizi offerti non assumono la natura di un bene pubblico la giustificazione delle politiche deriva dal fatto che un maggiore volume di produzione di tali servizi, contribuendo a migliorare l'ambiente

in cui operano le imprese agricole ne accrescono la competitività e incrementano la remunerazione delle risorse aziendali. Gli interventi infrastrutturali sono trattati nella seconda parte della dispensa.

Le politiche strutturali e infrastrutturali avendo l'obiettivo di rimuovere fallimenti del mercato non hanno un contenuto distorsivo. In quanto tali sono inserite nella scatola verde dell'Accordo sull'agricoltura del 1994. In contrapposizione alle politiche di sostegno del prezzo, esse sono anche definite efficienti (Monke e Pearson, 1989), perché puntano a ottenere una migliore allocazione delle risorse presenti nel settore. Inoltre, poiché, come si è visto nei capitoli precedenti, le politiche di sostegno del prezzo inevitabilmente finiscono per favorire le imprese che meno avrebbero bisogno di essere aiutate, un maggiore ricorso a politiche "efficienti" riuscirebbe anche a perseguire l'equità degli interventi stessi.

Le politiche strutturali ed infrastrutturali sono costruite intorno a una logica settoriale, puntando ad accrescere l'efficienza complessiva dell'agricoltura. In quanto tali, non terrebbero conto in maniera sufficiente del fatto che, essendo l'agricoltura un settore declinante e sempre più integrato nel sistema economico, gli aggiustamenti strutturali non possono ruotare esclusivamente intorno ad esso. Sulla base di questa considerazione, negli ultimi anni è andato via via affermandosi il concetto di politiche di sviluppo rurale integrato. In questo caso le politiche mirano ad una maggiore integrazione delle imprese di produzione agricola con gli altri settori dell'economia delle aree rurali, favorendo la diversificazione delle attività svolte dalle famiglie agricole. Alle politiche comunitarie di sviluppo rurale integrato è dedicata l'ultima parte della dispensa.

### **1. Le politiche strutturali**

In tutte le economie, anche quelle più avanzate in termini di sviluppo del sistema capitalistico, le aziende agricole assumono molto spesso il carattere di imprese familiari, nelle quali larga parte dei fattori impiegati è di proprietà dalla famiglia stessa. Dato questo carattere, le dinamiche delle strutture aziendali non possono essere esaminate prescindendo dalle scelte economiche compiute dalle famiglie che le conducono, per le quali l'impresa agricola rappresenta una delle possibili attività.

In generale, per una famiglia gli obiettivi economici che vengono perseguiti riguardano essenzialmente il miglioramento delle condizioni di vita attraverso l'incremento del reddito complessivo a sua disposizione. In tale senso nell'analisi economica la famiglia è considerata come un'unità decisionale che individua quali attività svolgere in funzione dei livelli di consumo da perseguire. In merito al consumo, va ricordato che le decisioni non riguardano solo l'orizzonte temporale più immediato. Decidendo quale risparmio intende effettuare, la famiglia stabilisce anche a quanto consumo rinunciare oggi in vista di maggiori consumi futuri. Queste

decisioni, riguardando il volume di risparmio da effettuare si estendono di conseguenza al patrimonio familiare.

Circa l'impiego del patrimonio delle famiglie si pone il problema delle scelte tra le diverse attività finanziarie e reali alle quali una famiglia può accedere. Per le famiglie agricole, intese come quelle che svolgono attività nel settore fornendovi lavoro, dipendente o autonomo, oppure immettendo fattori produttivi quali la terra e il capitale o, ancora, esercitando l'attività di impresa, la rilevanza del settore come fonte di reddito può essere più o meno ampia. Per queste tipologie di famiglie, nei contesti rurali isolati dove l'agricoltura è il principale settore di attività, esso è anche la fonte di reddito primaria. Viceversa in contesti rurali dove l'agricoltura è integrata in un tessuto economico più ampio ed articolato, i redditi delle famiglie in questione di solito non provengono esclusivamente dal settore primario.

Per le famiglie agricole l'attività aziendale implica due ordini di decisioni. Il primo riguarda il lavoro familiare e in particolare il suo impiego in azienda oppure all'esterno in altre attività. Il secondo riguarda invece l'azienda come una delle possibili attività in cui allocare il patrimonio familiare. Questo secondo ordine di decisioni deve prendere in considerazione le diverse opportunità in cui il patrimonio della famiglia può essere investito. Naturalmente questi due tipi di decisioni sono strettamente connessi tra loro.

In linea generale una famiglia che svolge un'attività economica autonoma persegue costantemente un obiettivo di crescita di tale attività nel tentativo di migliorare il reddito familiare. Essa è rilevante anche in considerazione del ciclo di vita della famiglia e dunque della prospettiva di prosecuzione dell'attività di generazioni successive al conduttore.

Con riferimento alle famiglie agricole che esercitano attività di impresa, perseguire gli obiettivi di migliorare redditi e patrimonio può essere ottenuto intraprendendo sentieri nei quali il ruolo dell'azienda assume funzioni diverse. Tale ruolo dipende sia da fattori esogeni che endogeni rispetto sia alla famiglia che all'impresa condotta. Per quanto riguarda la famiglia, è sicuramente rilevante il ciclo di vita: la presenza di giovani imprenditori e comunque di giovani intenzionati a proseguire l'attività aziendale è un indicatore della volontà a porre l'azienda in un ambito rilevante rispetto alle scelte economiche della famiglia. Per quanto riguarda l'azienda vanno valutate le condizioni esistenti in relazione al rapporto in cui si trovano i diversi fattori aziendali forniti dalla famiglia. Naturalmente la prosecuzione delle attività da parte di nuove generazioni della famiglia può essere perseguita a condizione che la remunerazione delle risorse impiegate sia non diversa da quella ottenibile in altre attività.

Date le condizioni esistenti in un certo momento, nel periodo lungo l'atteggiamento della famiglia rispetto al ruolo che l'azienda è condizionato dalle caratteristiche del mercato dei fattori.

### 1.1 *Il mercato del lavoro*

Il ruolo del mercato del lavoro nei processi di aggiustamento strutturale in agricoltura è rilevante in quanto determina le opportunità offerte alla famiglia di allocare in attività diverse da quelle aziendali parte o tutto il lavoro dei suoi componenti. Dunque, nell'aggiustamento strutturale il ruolo di questo mercato si esplica in rapporto alle caratteristiche della domanda del fattore.

Intanto è opportuno sottolineare che il mercato del lavoro si presenta fortemente differenziato in base alle professionalità richieste per un determinato tipo di occupazione. La professionalità, intesa come l'insieme di saperi necessari per svolgere un lavoro, condiziona le opportunità di occupazione che si presentano ad un individuo. Di solito, si osserva che le componenti più giovani del mercato del lavoro sono anche quelle che possono più facilmente passare da un'occupazione ad un'altra anche molto diversa, in quanto hanno maggiori capacità di acquisire le eventuali competenze richieste dal nuovo lavoro. Invece, per i lavoratori più anziani queste opportunità sono assai più ridotte, in quanto si ritiene abbiano minori capacità di acquisire nuove professionalità. Ne consegue che un agricoltore non più giovanissimo ha poche probabilità di trovare un'occupazione in settori diversi dall'agricoltura. Inoltre, il tipo di occupazione agricola cui può avere accesso è di lavoratore dipendente. La precarietà che contraddistingue questa occupazione contribuisce a ridurre la remunerazione esterna attesa, facendo sì che le componenti più anziane della famiglia agricola continuino l'attività aziendale anche quando il lavoro svolto non riesce ad ottenere un ritorno comparabile a quello ottenuto da altri lavoratori. Per questa ragione, nelle famiglie agricole quando la remunerazione del lavoro prestato in azienda non è più considerata adeguata/competitiva non sono tanto le componenti più anziane a lasciare l'attività aziendale, quanto i giovani a non proseguirla, cercando migliori opportunità di impiego in attività diverse da quella aziendale.

Il ruolo del contesto economico locale in questo ambito è estremamente importante. Se nel territorio in cui l'azienda opera ci sono opportunità di occupazione, allora è possibile che l'azienda agricola sia inserita in un contesto di pluriattività della famiglia. In questi casi il ruolo dell'azienda agricola in termini di contributo al reddito della famiglia e occupazione dei suoi componenti è molto variabile, dipendendo essenzialmente dalla dimensione dell'impresa. In certi casi l'azienda può non avere una funzione importante nelle attività economiche della famiglia, fino ad avere una funzione nel tempo libero della famiglia e nella produzione di beni di consumo, o ancora avere una funzione prevalentemente residenziale. In questi casi l'azienda finisce per essere priva di funzioni commerciali. Sotto questo profilo finisce per perdere il connotato di oggetto di politiche e dunque queste particolari situazioni sono prive di interesse ai fini della trattazione che si sta facendo.

Fino a qualche tempo fa non esistevano politiche specificamente destinate a favorire l'accesso del lavoro agricolo ad occupazioni diverse da quella aziendale. La crescente domanda di lavoro espressa specialmente dal settore industriale permetteva la fuoriuscita di forza lavoro dal settore agricolo. Questo processo era in qualche modo assecondato con la diffusione nel territorio dell'istruzione e la formazione professionale tecnica. Negli ultimi anni sono state realizzate misure volte a favorire la diversificazione delle attività aziendali o anche a vivificare l'ambiente economico in cui le imprese sono inserite. Questo tipo di misure sono inserite nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale che saranno trattate più avanti.

## 1.2 *Il mercato dei capitali*

Una famiglia che avendo la disponibilità di una certa quantità di lavoro intende accrescere le dimensioni aziendali deve confrontarsi con le condizioni esistenti sul mercato dei capitali e della terra. Il primo mercato ha la funzione di fornire alle imprese gli strumenti finanziari per consentire loro di realizzare gli investimenti. Il mercato fondiario, invece, deve offrire opportunità di ampliare la dimensione fisica delle imprese attraverso l'affitto e/o l'acquisto di terreni.

Per investire in azienda, una famiglia deve poter disporre di capitale monetario da utilizzare per l'acquisto delle attrezzature e la costruzione di impianti fissi. Talvolta, per compiere un investimento una famiglia può ricorrere, almeno in parte, al lavoro dei suoi componenti. È questo il caso di molti miglioramenti fondiari, quali piantagioni, sistemi di drenaggio e irrigazioni, serre e impianti fissi in genere, che di solito per la loro realizzazione richiedono anche lavoro, sia manuale che direttivo, che la famiglia può contribuire a fornire. In questo caso il lavoro prestato dalla famiglia assume la forma di capitale incorporato nell'investimento che viene realizzato.

Il capitale monetario necessario per un investimento può essere autofinanziato con risorse della famiglia o essere acquisito attraverso il mercato. La possibilità di ricorrere all'autofinanziamento richiede che si verifichino due condizioni. La prima, alquanto ovvia, è che la famiglia abbia risorse patrimoniali dalle quali attingere. La seconda richiede che il rendimento atteso dal capitale che si va a investire sia non inferiore a quello ottenibile in impieghi alternativi, confrontabili in termini di parametri quali rischiosità, durata e liquidabilità. Questi parametri identificano il costo di opportunità del capitale autofinanziato dalla famiglia.

In assenza di adeguate capacità di autofinanziare gli investimenti aziendali essa dovrà necessariamente ricorrere al mercato del credito. Il mercato del credito può essere suddiviso in due tipologie: informale e formale. Nel primo, il credito è fornito da operatori che non svolgono istituzionalmente l'attività di raccolta e distribuzione di mezzi finanziari. Nel secondo, l'offerta

di credito è assicurata da intermediari posti sotto il controllo di un'autorità nazionale, che svolgono istituzionalmente attività di raccolta di mezzi finanziari ed erogazione di prestiti.

Il sistema informale di credito è abbastanza diffuso in agricoltura, assumendo la forma di anticipazioni di mezzi tecnici pagati in un momento successivo, di solito con l'incasso derivante dalla vendita dei prodotti. Questo credito può essere fornito da venditori di mezzi tecnici oppure da acquirenti dei prodotti. In genere, il credito informale è tanto più diffuso quanto maggiori sono le difficoltà di accesso al sistema creditizio formale.

L'accessibilità del mercato creditizio formale per gli agricoltori, come in genere per tutte le imprese individuali, può non essere immediata. I bassi redditi monetari delle famiglie agricole, possono mettere in dubbio la restituzione di capitali e il pagamento degli interessi. Questo rischio, congiuntamente all'assenza di adeguate garanzie, può rendere problematico l'accesso al mercato creditizio per le famiglie agricole. Di conseguenza si osserva un più frequente ricorso al credito informale e, più in generale, alti tassi di interesse a copertura degli elevati rischi connessi a queste operazioni. Tutto ciò rappresenta un importante fattore che frena l'acquisizione di capitali da investire in agricoltura. L'effetto che si determina è un ritmo di accumulazione di capitale in agricoltura troppo limitato rispetto al livello socialmente ottimale.

Per questa ragione in molti paesi sono state messe in campo forme istituzionali che permettessero agli agricoltori di accedere più facilmente al credito, migliorando il sistema di garanzie. Nello stesso tempo i programmi di sostegno agli investimenti cercano di ridurre il costo del capitale.

Il credito a disposizione delle imprese agricole è classificato in base alla durata dei prestiti e alla loro utilizzazione. Si distinguono: il credito di miglioramento, impiegato per finanziare i miglioramenti fondiari; il credito di esercizio, destinato ad approvvigionare le imprese del capitale di scorta; il credito di conduzione, di durata più breve ha la funzione di fornire le imprese del capitale di anticipazione.

Si diceva prima che l'accessibilità del credito è migliorata in virtù delle garanzie che la legge stabilisce a fronte dei prestiti concessi alle imprese agricole. I prestiti di credito agrario sono garantiti da un privilegio legali. L'istituto del privilegio prevede che in caso di esecuzione forzata dei beni di un debitore insolvente, la legge accorda una priorità ai crediti in base alla loro natura. I creditori dotati di privilegio legale, nel caso specifico gli istituti che erogano credito agrario, hanno precedenza nella ripartizione di quanto si ricava dall'esecuzione.

Le politiche del credito in agricoltura, oltre a fornire garanzie tali da permettere un migliore accesso alle imprese, hanno creato anche un sistema attraverso cui sono stati veicolati nel settore gli incentivi pubblici all'investimento. In pratica, tutta la legislazione diretta a favorire l'attività di investimento è stata canalizzata attraverso il credito agrario. Per cui le istituzioni di

credito hanno fornito supporto agli enti pubblici, sia nella fase di erogazione dei fondi, sia talvolta nell'istruttoria delle richieste di finanziamento.

L'incentivazione degli investimenti in agricoltura è realizzata in due modalità. La prima fornisce contributi agli agricoltori sul pagamento degli interessi. La seconda, invece, fornisce contributi in conto capitale.

Con la creazione del mercato unico europeo l'erogazione di credito agevolato alle imprese in genere, e a quelle agricole in particolare, è stato sottoposto a un costante monitoraggio e controllo da parte della Commissione Europea. Con questa attività, la Ce vuole garantirsi che il credito non rappresenti una forma surrettizia di aiuti alle imprese che, alterando le condizioni di concorrenza sul mercato comunitario, avvantaggi alcune a danno di altre. Proprio su questo fronte la Commissione negli anni scorsi ha chiesto e ottenuto la cancellazione dei prestiti agevolati di conduzione che erano erogati a condizioni particolarmente favorevoli alle imprese agricole italiane, sostenendo che esse rappresentavano una forma di sostegno non conforme alle regole di concorrenza interna.

Su questo terreno, le attuali politiche di sostegno del credito alle imprese agricole è stato riportato nell'ambito più generale degli interventi a carattere strutturale gestiti dalla Ce. Di fatto un paese membro della Ce ha la possibilità di sostenere gli investimenti delle imprese agricole a condizione che questo sia coerente con l'articolazione degli interventi a carattere strutturale.

### *1.3 Il mercato fondiario*

Nei processi di ristrutturazione il mercato fondiario ha il compito di permettere alle aziende agricole di modificare la propria dimensione in modo da poter beneficiare delle eventuali economie di scala e offrire maggiori opportunità di occupazione per il lavoro familiare. Per accrescere le dimensioni le imprese agricole possono ricorrere all'affitto o all'acquisto dei terreni. L'affitto in genere è adatto per le imprese che praticano coltivazioni erbacee, mentre non è appropriato tutte le volte che si vogliono introdurre ordinamenti che richiedono la realizzazione di miglioramenti fondiari a causa dell'incertezza legata alla durata dei contratti.

La principale caratteristica del mercato fondiario è la rigidità dell'offerta di terra, che è data e non modificabile. Essa fa sì che incrementi della domanda di questo fattore, come quelli che si verificano per effetto delle politiche di sostegno dei prezzi e dei redditi agricoli si riflettono in incrementi della rendita, che causano aumenti nei valori fondiari e nei canoni d'affitto<sup>1</sup>.

La distribuzione della proprietà fondiaria specie in contesti arretrati con una elevata domanda di terra espressa da famiglie contadine povere può essere all'origine di forme di conduzione e di contratti agrari particolarmente onerosi per la parte contraente più debole. È

---

<sup>1</sup> Una valutazione degli effetti indotti dalle politiche di sostegno dei prezzi sui mercati dei fattori è sviluppata in Gardner (1987).



questo il caso del latifondo in cui la proprietà della terra è concentrata in poche mani mentre la domanda è espressa da una moltitudine di famiglie.

Il latifondo è un'espressione di fenomeni che sono stati definiti di patologia fondiaria. Le terre del latifondo sono distribuite tra tante famiglie contadine povere che pagano un elevato prezzo d'uso per la terra. L'incertezza sul possesso della terra e l'elevata rendita fondiaria, che determina, tra l'altro, la mancanza di capitali per l'investimento, danno luogo a forme di utilizzazione della terra arretrate. Esse non consentono sufficienti volumi di accumulazione del capitale per investimenti in grado di accrescere la produttività del lavoro attraverso l'introduzione di innovazioni sia di prodotto che di processo.

Altre forme di patologia fondiaria possono essere la polverizzazione aziendale, rappresentata da dimensioni troppo piccole delle unità di produzione. O ancora l'eccessiva frammentazione delle unità di produzione che è causa di livelli troppo alti dei costi di produzione aziendali.

Anche per il mercato fondiario le politiche hanno l'obiettivo di migliorarne il funzionamento e di favorire l'accesso alle aziende che intendono incrementare la loro dimensione, accrescendo l'efficienza complessiva del settore. Nelle realtà in cui la distribuzione della proprietà fondiaria è concentrata tra pochi individui, gli interventi di politica fondiaria possono assumere una valenza che va ben al di là del semplice perseguimento di un obiettivo di maggiore efficienza del settore. In tali situazione gli interventi sulla proprietà fondiaria possono assumere connotazioni diverse, che riguardano la distribuzione del potere politico nella società.

In Italia, specie nelle regioni meridionali, ma non solo, si sono spesso manifestati i tipici fenomeni di patologia fondiaria dovuti essenzialmente alla forte concentrazione dei diritti di proprietà sulla terra. Dopo la fine della seconda guerra mondiale, in una situazione politica e sociale molto difficile, i primi interventi di politica agraria hanno riguardato proprio il mercato fondiario e in particolare la proprietà della terra. Gli interventi che furono approntati si possono distinguere due tipologie. Uno rivolto a favorire l'accesso delle famiglie coltivatrici alla proprietà fondiaria e l'altro il cui obiettivo era modificare i contratti agrari per salvaguardare la posizione delle parti che fornivano il fattore lavoro.

Nell'ambito della prima tipologia, gli interventi più rilevanti sono stati quelli sulla formazione della proprietà contadina e la riforma fondiaria. Il primo intervento fu avviato nel 1948 e ancora oggi, sia pure con una formulazione diverse da quella iniziale, rappresenta uno strumento a disposizione delle imprese coltivatrici dirette che intendono acquisire terreni. Esso istituiva la Cassa per la formazione della proprietà contadina che aveva lo scopo di favorire l'accesso alla proprietà della terra con operazioni di acquisto terreni che venivano poi assegnati in lotti a famiglie coltivatrici con pagamenti in forma di mutui agevolati a lunga scadenza che prevedevano il pagamento di tassi di interesse molto bassi. Grazie a questa legge, finanziata più

volte nell'ambito di diverse misure nazionali di intervento in agricoltura, sono stati acquistati milioni di ettari favorendo la costituzione e la diffusione della piccola proprietà coltivatrice in Italia.

Un altro rilevante intervento specie per il suo significato politico e sociale fu la riforma fondiaria, avviata nel 1950 con due leggi. Il primo provvedimento fu destinato alla Calabria, mentre l'altro, la cosiddetta "Legge stralcio", doveva attuare la riforma in altre parti del Mezzogiorno, e in misura più limitata del Centro e del Nord, in attesa di un provvedimento più generale che poi finì per non essere attuato.

La riforma fondiaria aveva lo scopo di favorire la modernizzazione dell'agricoltura italiana attraverso la liquidazione del latifondo assenteista e la redistribuzione della terra alle famiglie coltivatrici povere. Per effetto della riforma fondiaria furono espropriati circa 700 mila ettari di terreno assegnati a contadini poveri o senza terra<sup>2</sup>.

Accanto agli interventi sulla proprietà fondiaria, fu attuata una legislazione sui contratti agrari. Essi riguardavano le forme attraverso cui l'uso della terra è ceduto a terzi. In base ai rapporti che si stabiliscono fra proprietà della terra e gli altri fattori, capitale e lavoro, si distinguono forme contrattuali diverse.

Il contratto più semplice è l'affitto, in cui l'imprenditore acquisisce la terra pagando un prezzo d'uso al proprietario, mentre capitale e lavoro possono essere forniti dall'imprenditore stesso o da terzi. Nelle altre forme contrattuali il proprietario fondiario, oltre ad immettere la terra conferisce anche parte o tutti i capitali, svolge anche la funzione imprenditoriale insieme ad altre figure che apportano il lavoro ed eventualmente il capitale.

Il problema più rilevante nei contratti agrari era la precarietà che spesso contraddistingueva il rapporto che si stabiliva fra proprietà e lavoro. Precarietà che si rifletteva sulla durata del contratto e nel prezzo d'uso della terra o nei criteri di ripartizione del prodotto.

Sui contratti agrari ci sono stati numerosi interventi di regolazione. Dapprima con leggi che stabilivano le modalità di riparto nei contratti mezzadrili. In seguito intervenendo sull'affitto e proibendo la stipula di nuovi contratti mezzadrili e in seguito imponendo la trasformazione di quelli esistenti in affitti.

Gli interventi sul mercato fondiario, se sono riusciti a modificare a favore dei coltivatori il rapporto con la proprietà terriera, hanno anche avuto effetti indesiderati. Il regime di proroga dei contratti di affitto, la regolamentazione dei canoni, hanno reso poco appetibile la cessione in uso della terra. Di conseguenza, i nuovi contratti di affitto sono pressoché spariti e ciò certamente non è stato di giovamento ai processi di aggiustamento strutturale dell'agricoltura italiana.

---

<sup>2</sup> Un'analisi sulle ragioni che portarono alle leggi sulla riforma fondiaria e una valutazione complessiva dell'intervento che fu realizzato può essere trovata in Marciani (1966).

## **2. Le politiche strutturali della Comunità Europea**

Sebbene l'agricoltura dei paesi fondatori della Cee fosse caratterizzata da notevoli differenze sia nella dotazione strutturale che nella produttività dei fattori, la Pac rimase per lungo tempo basata sulle politiche di sostegno dei prezzi. Le politiche strutturali, che avrebbero potuto contribuire all'ammodernamento dell'agricoltura comunitaria, presero avvio con molto ritardo e rimasero sempre in secondo piano rispetto al nucleo centrale della Pac. Tra l'altro le stesse somme a disposizione della sezione orientamento del Feoga per gli interventi strutturali, furono sottoposte ad un tetto massimo (Fennell, 1987).

Le politiche strutturali della Ce presero avvio nella prima parte degli anni '70. Nel corso degli anni esse sono andate gradualmente modificandosi sotto l'impulso dei cambiamenti nel contesto economico generale e dell'assetto istituzionale della Ce. Essa si è progressivamente arricchita di nuovi contenuti che hanno fatto sì che alle politiche strutturali si aggiungesse una nuova dimensione rappresentata dalle politiche di sviluppo rurale. Oggi le politiche di sviluppo rurale hanno raggiunto una notevole importanza tanto da costituire il secondo pilastro della Pac. In questo nuovo assetto le politiche strutturali tradizionali sono divenute uno strumento di supporto per lo sviluppo rurale.

Nel 1972 la Ce emanò tre direttive che furono definite socio-strutturali. Si trattava di un disegno organico che mirava all'ammodernamento delle strutture di produzione agricola attraverso l'aumento delle dimensioni delle imprese. La scelta di realizzare l'intervento attraverso direttive e non già con regolamenti va spiegata con l'intento di offrire agli Stati membri la possibilità di adattare i programmi alle peculiarità della realtà locale, evitando un'applicazione rigida ed uniforme a realtà sociali ed economiche estremamente differenziate. Nello stesso tempo, c'è da osservare che questa forma di espressione della volontà politica della Ce era anche rivelatrice di una minore determinazione nel perseguimento degli obiettivi di ammodernamento strutturale rispetto a quelli della politica dei prezzi. Quasi a sottolineare la preminente competenza degli Stati membri in questa materia.

La prima direttiva contemplava le misure per l'ammodernamento delle strutture aziendali. Con essa la Ce metteva a disposizione incentivi destinati ad imprese non efficienti che, attraverso un opportuno piano di investimenti, mostravano di poter raggiungere nell'arco di 6 anni un reddito comparabile a quello di cui beneficiano le attività diverse da quella agricola presenti in una zona. Le condizioni poste all'ottenimento di aiuti furono che le imprese dovevano essere condotte da coltivatori a titolo principale; le imprese si impegnavano a tenere una regolare contabilità. Gli agricoltori potevano ottenere mutui a tassi agevolati per acquistare le terre liberate con gli incentivi offerti dalla direttiva 160 e aiuti in forma di contributi in conto interessi per la realizzazione degli investimenti aziendali previsti dal piano di sviluppo.

La direttiva 160 era di supporto alla precedente. Essa prevedeva incentivi ai conduttori anziani che si impegnavano ad abbandonare l'attività agricola, cedendo i terreni ad imprenditori che intendevano modificare la dotazione strutturale delle loro aziende. Invece, il ruolo della direttiva 161 fu fornire il supporto informativo per il cambiamento organizzativo della produzione agricola.

Le direttive socio strutturali prevedevano il finanziamento congiunto da parte della Ce, attraverso la sezione orientamento del Feoga e degli Stati membri, con quote variabili a seconda delle regioni.

Le direttive sociostrutturali in Italia furono applicate pochissimo. Di fatto l'Italia, che era il paese con le maggiori esigenze di ammodernamento strutturale, diede scarsissima applicazione a queste misure. Su circa 205000 piani approvati in base alla direttiva 159 in tutta la Ce tra il 1976 e il 1985, in Italia ne furono approvati solo 3306. Inoltre, non ci fu nemmeno un ettaro liberato per effetto della direttiva 160 (Fanfani, 1990).

Le ragioni di questo fallimento furono molteplici. Una prima causa fu il ritardo con cui fu approvata la legge nazionale di recepimento, necessaria per dare effetto alla direttiva. La legge di applicazione, la 153 del 1975, fu approvata con ben tre anni di ritardo rispetto all'emanazione delle direttive sociostrutturali.

Il recepimento delle direttive sociostrutturali avveniva durante un periodo di importanti cambiamenti istituzionali per l'agricoltura italiana. Nel 1970 era entrato in vigore l'ordinamento regionale dello Stato previsto dalla Costituzione repubblicana promulgata nel 1948. Questo cambiamento non fu semplice per le forti resistenze dell'Amministrazione centrale dello Stato a delegare parte delle proprie funzioni e competenze agli enti territoriali e alle regioni in particolare. L'avvio dell'ordinamento regionale riguardava direttamente l'agricoltura e in particolare la materia disciplinata dalle direttive, in quanto tutte le politiche a carattere strutturale erano demandate ai nuovi enti. Tuttavia, l'avvio del nuovo ordinamento non implicò il trasferimento automatico delle competenze alle regioni. Ci vollero due leggi attuative affinché questo processo potesse prendere avvio.

Il lento passaggio di competenze ebbe un effetto deleterio sull'applicazione delle direttive sociostrutturali che non ebbero l'opportunità di essere avviate se non con moltissimo ritardo, e solo con molte difficoltà, nelle regioni che per prime riuscirono a dotarsi di adeguate capacità di intervento. Un'altra causa che spiega le difficoltà di attuazione delle direttive sociostrutturali risiede nella logica di gestione dell'intervento che fu del tutto innovativa rispetto a quella precedentemente adottata sia sotto il profilo amministrativo, sia sotto quello tecnico. In pratica gli interventi potevano essere finanziati solo se c'era una sufficiente specificazione dei loro contenuti e soprattutto se si dimostrava l'economicità dell'intervento stesso. Ciò rappresentava

un salto culturale notevole per la gestione degli interventi a sostegno degli investimenti nell'agricoltura italiana, che si erano fino a quel momento caratterizzati per essere distribuiti a pioggia senza troppi vincoli di erogazione.

Anche negli altri paesi europei le direttive sociostrutturali non diedero i risultati sperati sebbene per ragioni diverse rispetto all'Italia. Molti analisti hanno osservato che gli interventi erano stati costruiti attorno ad una ipotesi di crescita dell'economia europea non dissimile da quella che aveva contraddistinto il periodo del boom economico negli anni '50 e '60. Tuttavia, poiché furono attuate in un periodo di forte rallentamento della congiuntura economica e di profonda ristrutturazione dell'apparato produttivo in cui cominciarono ad emergere nuove forme organizzative dell'agricoltura, finirono per non dare i risultati attesi.

Le direttive socio strutturali rimasero in vigore per 12 anni fino al 1985. In quell'anno fu emanato un nuovo intervento definito dal regolamento 797 del 1985. Tale regolamento incentivava gli interventi di ammodernamento delle strutture di produzione agricola seguendo una logica diversa rispetto alle direttive socio strutturali.

Nel regolamento 797/85 fu inglobato anche l'indennità compensativa per le zone svantaggiate, introdotta per la prima volta con la direttiva 268 del 1975. Questa misura fu la prima a prevedere l'erogazione di sussidi che traevano la loro giustificazione dalla necessità di compensare gli agricoltori per le esternalità positive realizzate congiuntamente alla produzione agricola. Giustificazione che è alla base delle attuali politiche di sviluppo rurale sulle quali oggi la Comunità intende costruire il secondo pilastro della Pac. Nel regolamento 797/85 era anche previsto un incentivo a sostegno del ricambio generazionale nelle aziende agricole della Ce sotto forma di premio di primo insediamento per i giovani agricoltori. L'insieme di misure previste dal regolamento 797 è stato successivamente riproposto in vari regolamenti che di volta in volta sono stati adattati ai cambiamenti nel corpus delle politiche strutturali e di sviluppo rurale della Ce.

### **3. Le politiche per le infrastrutture e i servizi in agricoltura della Ce**

La Ce non ha mai sviluppato un'organica politica di sostegno alle infrastrutture e ai servizi per l'intera agricoltura Ce. Queste politiche sono spesso consistite in interventi realizzati sotto la pressione di esigenze provenienti da qualcuno degli Stati membri.

Tra i principali interventi che furono realizzati è da menzionare il sostegno agli investimenti per la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli con il regolamento 355 del 1977. Queste misure applicabili in tutto il territorio della Ce, alla loro scadenza furono riproposte più volte. Oggi sono definite dal regolamento 1257/99 riguardante il sostegno allo sviluppo rurale di cui si discuterà più avanti.

Un'altra misura applicabile in alcune regioni della Ce riguardò le associazioni dei produttori attraverso il regolamento 1360 del 1978. L'associazionismo tra i produttori era considerato uno strumento potenzialmente in grado di migliorare il potere contrattuale degli agricoltori e per via indiretta contribuire a incrementare e stabilizzare i redditi. La Ce allo scopo di diffondere l'associazionismo, particolarmente carente nelle zone meno dotate sotto il profilo delle strutture agricole, metteva a disposizione delle organizzazioni dei produttori contributi per la realizzazione di investimenti necessari per lo svolgimento dei loro fini istituzionali. Contributi erano previsti anche per azioni di supporto alla commercializzazione dei prodotti (con esclusione degli ortofrutticoli che erano regolamentati dalla relativa ocm).

Nell'ambito delle misure adottate sul finire degli anni '70 a favore dell'Italia per bilanciare la posizione del paese nell'ambito della Pac, noto come "pacchetto mediterraneo", la Ce emanò un programma di sostegno alla creazione dei servizi di divulgazione agricola. Tale programma, specificamente indirizzato all'Italia, fu avviato per consentire alle regioni, da poco costituite, di dotarsi di servizi per la divulgazione agricola. L'assenza di un adeguato servizio di supporto alla diffusione delle moderne tecniche agricole era stata indicata tra le cause della modesta produttività delle aziende italiane.

Il regolamento 270/79, che introduceva le misure di sostegno alla divulgazione agricola in Italia, prevedeva un sostegno da parte della Ce all'attività di formazione di 2000 tecnici agricoli che avrebbero dovuto operare nelle regioni. Inoltre il regolamento forniva alle regioni contributi per l'assunzione dei tecnici agricoli formati nell'ambito del programma (il 60% dei tecnici avrebbe dovuto essere occupato nelle regioni meridionali).

#### **4. La riforma dei fondi strutturali**

Il processo di integrazione europea ebbe una forte accelerazione nella seconda metà degli anni ottanta. Tra le manifestazioni di questo rinnovato impulso ci fu la sigla dell'Atto unico europeo del 1986, che rappresentò la base per la successiva nascita dell'Ue. Tra i principali risultati dell'Atto unico europeo, ci fu anche la fissazione di un termine per il completamento del mercato unico che fu stabilito nel 1° gennaio 1993 europeo. Entro quella data doveva essere portata a termine la realizzazione di un'area europea in cui fosse completamente libero il movimento sia delle merci che dei lavoratori e dei capitali. La costruzione del mercato unico aveva come necessario corollario la concreta attuazione di una politica comune della concorrenza interna. Poiché la concorrenza interna poteva essere alterata dalle politiche nazionali di sostegno alle imprese, la Ce decise anche di darsi un quadro unitario entro cui realizzare un insieme coerente e non discriminatorio di misure a carattere strutturale.

Nel 1986 aderirono alla Ce Spagna e Portogallo, concludendo la fase di allargamento ai paesi del Mediterraneo, iniziata con l'ingresso della Grecia nel 1981. L'allargamento della Ce ai paesi

del Mediterraneo, caratterizzati a quell'epoca da un grado di sviluppo economico di gran lunga inferiore a quello dei nove paesi già membri della Comunità, ampliò e approfondì il divario economico tra le diverse regioni, e richiede una maggiore attenzione della Comunità verso i problemi dello sviluppo regionale. Tra l'altro, la crescente insoddisfazione verso una Comunità impegnata esclusivamente sui problemi riguardanti i mercati agricoli e la gestione delle eccedenze, che sfociò nell'istituzione dello stabilizzatore di bilancio e nella guideline della spesa agricola, richiedesse maggiore impegno verso altre tematiche altrettanto importanti in grado di diventare catalizzatori del processo di integrazione europea e mise a disposizione di queste politiche le nuove risorse non più assorbite dalla spesa agricola.

La riforma del 1988 prevedeva in primo luogo una maggiore concentrazione delle iniziative finanziate dai vari fondi a carattere strutturale di cui la Ce era dotata: il Feoga-Orientamento, il Fondo di sviluppo regionale (Fesr), il Fondo Sociale (Fes) e la Banca Europea degli investimenti (Bei). Questi fondi, che fino a quel momento erano stati impiegati per finanziare iniziative anche molto diverse tra loro, fu stabilito che dovevano essere utilizzati per perseguire i seguenti 5 obiettivi: 1. Sviluppo ed adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo (Fondi FESR, FES, FEOGA-orientamento); 2. Riconversione delle regioni, delle regioni frontaliere o parti delle regioni colpite da declino industriale (Fondi FSE, FESR); 3. Lotta contro la disoccupazione di lunga durata; 4. Facilitare l'inserimento professionale dei giovani (Fondi FSE); 5. Nella prospettiva della riforma della PAC, accelerare l'adattamento delle strutture agrarie (obiettivo 5a) e promuovere lo sviluppo delle zone rurali (obiettivo 5b) (Fondi FEOGA-orientamento per l'obiettivo 5a e FEOGA-orientamento, FESR e FSE per l'obiettivo 5b). La dotazione finanziaria dei fondi strutturali fu aumentata rendendo disponibili per l'investimento 61 miliardi di Ecu.

La riforma dei fondi strutturali è basata su una logica molto diversa rispetto agli interventi realizzati fino a quel momento. Una volta stabiliti gli obiettivi perseguibili con l'impiego delle risorse messe in campo congiuntamente dalla Ce e dagli Stati membri, la specificazione degli interventi spetta a questi ultimi sulla base delle esigenze che emergono dal territorio. Con la delega agli Stati membri della funzione di programmazione, la Ce intende fare sì che gli interventi rispondano a priorità definite in processi di scelta in cui sono protagonisti soggetti diretta espressione delle realtà locali alle quali sono destinati i programmi. Questo processo è finalizzato a porre in primo piano la domanda di politiche espresse dal territorio.

L'altra innovazione riguarda il contenuto di piano degli interventi che si articolano su più anni e su un insieme coordinato di iniziative. Dunque, una volta individuate le priorità, l'intervento si articola in varie iniziative modulate secondo tempi differenziati.

La riforma dei fondi strutturali introduce anche nuove procedure per la realizzazione degli interventi. Esse sono basate sul partenariato di decisione e di consultazione tra la Commissione e gli Stati membri. Questi ultimi trasmettono i piani di intervento alla Commissione che li esamina nel corso di una procedura consultativa con i rappresentanti degli stessi Stati membri. Al termine della consultazione la Commissione adotta il quadro comunitario di sostegno. Successivamente gli Stati membri definiscono il Programma Operativo e gli aspetti finanziari.

La logica alla base della riforma dei fondi strutturali era stata già introdotta nei Programmi integrati mediterranei. Questa azione, avviata nel 1985 e destinata esclusivamente alle regioni mediterranee di Francia, Italia e Grecia (tutte le regioni) in vista dell'allargamento della Cee a Spagna e Portogallo, prevedeva interventi miranti alla creazione di opportunità di lavoro e integrazione dei redditi per le popolazioni di quelle aree. Anche nel caso dei Pim furono attivati i vari fondi comunitari a carattere strutturale impiegati poi nella riforma del 1988. La procedura di definizione degli interventi è il partenariato di consultazione e decisione. Le azioni ammissibili nei PIM riguardavano l'agricoltura, la pesca; industria e servizi (turismo in particolare); valorizzazione delle risorse umane.

La delega agli Stati membri sulla definizione degli interventi alla base della procedura di partenariato fu adottata in seguito anche per l'attuazione delle misure di accompagnamento alla riforma MacSharry. Per queste misure, e in particolare per la misura agro-ambientale prevista dal regolamento 2078/92, la funzione del partenariato era l'identificazione di tecniche di produzione e di sistemi agro-ambientali da proteggere e incentivare secondo le esigenze della regione che programmava gli interventi.

L'introduzione delle nuove metodologie di programmazione degli interventi introdotte con i Pim e poi di seguito con la riforma dei fondi strutturali e dalle misure di accompagnamento alla MacSharry incontrò in Italia notevoli difficoltà. Essere furono tali da mettere l'Italia all'ultimo posto tra gli utilizzatori delle risorse messe a disposizione per questi interventi.

Il lento avvio delle nuove politiche in Italia fu dovuto a una serie di fattori. Il primo fu sicuramente la mancanza nelle regioni italiane, specie in quelle meridionali le principali destinatarie degli interventi, di capacità programmatiche. Di fatto la definizione di azioni di intervento coordinate sia sotto il profilo dei contenuti che nell'articolazione temporale, individuate sulla base di un esame dettagliato delle esigenze emergenti dal territorio e delle opportunità esistenti, risultò estremamente difficoltoso in quanto mancava la cultura tecnico-politica ed amministrativa necessaria per introdurre con successo queste innovazioni nella prassi degli enti regionali.

Un'altra difficoltà derivava dalle regole di finanziamento degli interventi da parte dei fondi comunitari che era subordinata alla spesa effettiva delle somme impegnate. Questa norma



richiedeva di spendere prima di poter ottenere nuove somme senza la possibilità di accumulare residui passivi come invece era prassi nella gestione dei finanziamenti nazionali. Infine, c'era per le regioni italiane un'ulteriore difficoltà che derivava dalla disponibilità effettiva delle somme necessarie per il cofinanziamento degli interventi che era subordinata alla erogazione delle stesse da parte dell'Amministrazione centrale dello Stato, essendo le regioni prive di mezzi propri.

### **5. Le politiche di sviluppo rurale**

Le tradizionali politiche strutturali hanno mostrato le loro incapacità nel favorire l'aggiustamento strutturale in agricoltura in quanto hanno mancato di cogliere i riflessi sull'organizzazione della produzione agricola del modello di sviluppo dell'economia che andò affermandosi dopo la crisi dei primi anni '70.

Il Memorandum Mansholt e le successive direttive sociostrutturali del 1972 che ne erano espressione si basavano su un'idea di aggiustamento strutturale coerente con lo sviluppo della grande industria che si era registrato fino a quel momento in Europa. In quel modello c'era un forte legame tra uscita di forza lavoro dall'agricoltura ed esodo rurale. Esso dipendeva dalla separazione fisica tra lo spazio in cui si esplicava l'attività di produzione agricola e quello dove si realizzava la produzione industriale. L'esodo rurale implicava la liberazione di risorse che si rendevano disponibili per essere impiegate in imprese efficienti o potenzialmente tali di conduttori agricoli occupati a tempo pieno. La direttiva 159 forniva i mezzi per accrescere le dimensioni dell'impresa sia fisiche che in termini di mezzi di produzione, la 160 incentivava le imprese condotte da anziani e non suscettibili di divenire efficienti all'uscita.

Quel modello di politica strutturale si rivelò inadeguato perché vennero meno i presupposti su cui era fondato. Infatti, dopo la crisi della grande industria, si andò gradualmente affermando un modello di industrializzazione diffusa basato sulla piccola e media impresa, che ebbe notevoli implicazioni sull'assetto organizzativo dell'agricoltura italiana. Infatti, lo stretto binomio tra occupazione nell'industria e esodo rurale, reso necessario dalla localizzazione dei grandi impianti industriali nelle aree urbane, si ruppe. L'antinomia spaziale fra agricoltura ed industria venne meno, in quanto l'industrializzazione diffusa nel territorio diventò compatibile con l'esercizio dell'agricoltura. A ciò contribuì anche il forte sviluppo del trasporto privato in Italia che consentiva ai componenti delle famiglie agricole di essere occupati nel settore industriale senza spostare necessariamente la residenza, come era avvenuto fino a quel momento. Questo diede una forte spinta alla diffusione di nuovi modelli di organizzazione dell'attività di produzione agricola che poteva essere svolta da famiglie non dedite esclusivamente all'agricoltura.

Questi fenomeni diedero luogo allo sviluppo di forme di part-time e di pluriattività delle famiglie. Nello stesso tempo andarono diffondendosi reti di servizi alle imprese agricole che finirono per svolgere parti del processo di produzione agricola come nel caso delle operazioni meccaniche svolte da imprese contoterziste. La diffusione di questi servizi fu un processo indispensabile per la creazione dei nuovi assetti organizzativi nel settore agricolo.

A partire dalla seconda metà degli anni '80, è andato gradualmente ampliandosi il ricorso alle politiche di sviluppo rurale. Queste politiche furono avviate in tempi piuttosto lontani. La prima misura attuata dalla Ce che oggi potrebbe essere classificata nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale fu introdotta con la direttiva 268/75. Come si è visto prima, questa direttiva introdusse i pagamenti compensativi per gli agricoltori delle zone svantaggiate. L'obiettivo dell'intervento era contribuire alla permanenza di agricoltori in realtà produttive difficili, riconoscendo loro la funzione di contribuire alla salvaguardia dell'ambiente rurale. Poiché questa funzione assume rilevanza sotto il profilo sociale ma non riceve un compenso attraverso le attività di produzione, le indennità compensative ne riconoscono l'utilità e contribuiscono a creare le condizioni affinché tale funzione possa continuare a essere svolta. Abbiamo visto prima che le indennità compensative per le zone svantaggiate sono poi diventate una componente stabile della Pac.

Successivamente furono emanati i Pim, che possono essere considerati i primi programmi a prevedere misure di sviluppo rurale integrato. In seguito il regolamento agroambientale del 1992. Un altro programma di sviluppo rurale sono state le iniziative comunitarie Leader e Leader II.

Anche da parte della Commissione Europea e dei governi stessi, di fronte ai limiti della attuale Pac, si è andato facendo strada la consapevolezza che fosse necessario dare maggiore spazio alle politiche di sviluppo rurale. Il documento Agenda 2000 ha sottolineato l'esigenza di offrire giustificazioni più forti per il notevole impegno finanziario della Ce a sostegno della sua agricoltura. Giustificazioni che possono essere individuate nella esigenza di sostenere quella parte di agricoltura le cui funzioni non si esauriscono con la produzione di beni primari ma che si accompagnano alla produzione di beni esternalità positive. Nelle decisioni seguenti si è cercato di tradurre in atti concreti questa intenzione.

Si è visto nella dispensa precedente come il regolamento orizzontale abbia cercato di collegare maggiormente l'erogazione degli aiuti diretti alla fornitura di servizi agro-ambientali da parte degli agricoltori che li ricevono. Tuttavia Agenda 2000 introduce un'importante novità, in quanto ha emanato un regolamento in cui sono inserite tutte le misure di sviluppo rurale. Tali misure devono, inoltre, essere inquadrate nella programmazione degli interventi.

Agenda 2000 ha anche introdotto innovazioni per la programmazione da realizzare nel 2000-2006. In base al regolamento 1260/99 le finalità dei fondi strutturali sono il conseguimento di tre obiettivi prioritari. Il primo è la promozione dello sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo. Il secondo obiettivo è favorire la riconversione economica e sociale delle zone con difficoltà strutturali. Infine, il terzo ed ultimo obiettivo l'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione.

Rispetto ai precedenti due programmi di intervento c'è una riduzione nel numero degli obiettivi. Di fatto l'obiettivo 1 è rimasto inalterato, nelle regioni destinatarie dell'intervento sono incluse tutte quelle con un PIL pro-capite misurato in base al potere d'acquisto standard inferiore al 75% della media comunitaria misurata con riferimento agli ultimi tre anni. Invece, sotto l'obiettivo 2 è possibile realizzare interventi di riconversione economica e sociale in aree territorialmente limitate fuori dall'obiettivo 1. Tali aree possono essere quelle in cui si verificano cambiamenti socioeconomici nell'industria, nei servizi oppure zone rurali in declino ed urbane in difficoltà.

Come in passato, alle azioni ascrivibili sotto l'obiettivo 1 contribuiscono il Fesr, Fse, il Feoga-orientamento e il fondo per la pesca. Le azioni obiettivo 2 ricevono contributi, oltre che dal Fesr e dal Fse, anche dalla sezione garanzia del Feoga; questa è indubbiamente una novità dal momento che questo fondo era stato utilizzato esclusivamente per il finanziamento delle politiche di intervento sui mercati agricoli. Anche se il finanziamento di misure quali le agro-ambientali era stato posto a carico di questo fondo.

Le risorse messe a disposizione per gli interventi nel periodo 2000-2006 ammontano a 195 miliardi di euro, di cui il 69,7% sono destinate all'obiettivo 1, l'11,5% all'obiettivo 2 e il 12,3% all'obiettivo 3. La quota rimanente è destinata al finanziamento di iniziative comunitarie e all'assistenza tecnica. La partecipazione finanziaria dei fondi ai vari interventi è definita dalla Commissione che stabilisce l'importo massimo. I tassi di partecipazione sono modulati in funzione di vari elementi quali: gravità dei problemi ai quali gli interventi intendono porre rimedio, capacità finanziaria dello Stato membro, interesse della Ce verso gli interventi, loro rilevanza dal punto di vista regionale e nazionale, caratteristiche proprie dell'intervento, capacità di stimolare l'utilizzazione di risorse pubbliche e private. In ogni caso la partecipazione dei Fondi strutturali non può superare il 75% del costo ammissibile e deve essere almeno il 50% delle spese pubbliche ammissibili per le misure attuate nell'ambito dell'obiettivo 1. Queste quote sono aumentabili se riferite a regioni di uno Stato membro nel quale interviene il fondo di coesione (Spagna, Grecia, Portogallo, Irlanda) o alle regioni ultraperiferiche. Per le azioni finanziate nell'ambito degli obiettivi 2 e 3, la quota di partecipazione dei fondi strutturali scende al 50% e 25%.

Il processo di realizzazione degli interventi previsto dal regolamento 1260/99 si articola in una serie di azioni. La prima consiste nella formulazione del piano di sviluppo da parte degli Stati membri in cui sulla base di un'analisi della situazione esistente si individuano le esigenze prioritarie, le azioni che si prevede di svolgere e i relativi stanziamenti di risorse finanziarie. L'ambito geografico di riferimento dei piani è la regione o gruppi di regioni.

A partire dal piano la Commissione approva il quadro comunitario di sostegno (qcs). Esso assicura il coordinamento degli aiuti strutturali comunitari nelle regioni interessate e comprende la strategia e gli assi prioritari fissati per l'azione congiunta della Comunità e dello Stato membro interessato, gli obiettivi specifici e la valutazione dell'impatto atteso, il piano finanziario indicante il coinvolgimento dei diversi fondi; le disposizioni di attuazione del qcs. Gli interventi indicati nel qcs sono attuati sotto forma di un programma operativo che indica le linee lungo le quali si svilupperà l'intervento, la descrizione sintetica delle misure previste per la loro attuazione; il piano finanziario che per ciascun asse prioritario e ciascun anno indica l'ammontare delle risorse finanziarie ad essi destinate e i fondi coinvolti; le disposizioni attuative.

Il regolamento 1260 non riguarda soltanto la programmazione delle azioni finanziate dai fondi strutturali. Esso fa anche riferimento alle iniziative comunitarie che riguardano i settori della cooperazione transfrontaliera interregionale (Interreg), la rivitalizzazione economica e sociale delle aree urbane (Urban), lo sviluppo rurale (Leader), la cooperazione transnazionale (Equal) e la sovvenzione globale. Queste azioni possono riguardare zone diverse da quelle coperte dalle azioni degli obiettivi 1 e 2.

La definizione delle misure di sviluppo rurale da realizzare nell'ambito della programmazione degli interventi previsti per il periodo 2000-06 è svolta dal regolamento 1257/99. In esso gli obiettivi delle politiche di sviluppo rurale sono individuati nel rafforzamento della competitività delle aree rurali che attraverso l'attrazione in loco di attività economiche, siano poste in condizione di creare nuove opportunità di occupazione, di fornire servizi e infrastrutture, alleviando le condizioni di povertà eventualmente presenti.

Il regolamento, approvato nell'ambito di Agenda 2000, unifica tutte le misure che l'UE aveva attuato fino a quel momento in materia di strutture aziendali, formazione, prepensionamento, zone svantaggiate e con vincoli ambientali, agro-ambientale, commercializzazione e trasformazione, forestazione. Inoltre, sono introdotti nuovi interventi per la promozione e l'adattamento delle aree rurali. Secondo il regolamento gli interventi da realizzare devono essere integrati in misure di promozione dello sviluppo e aggiustamento strutturale delle regioni in ritardo (Obiettivo 1); accompagnare le misure che sostengono la riconversione economica e sociale delle aree con difficoltà strutturali (Obiettivo 2).

Il sostegno offerto dalla Ce può riguardare: il miglioramento delle strutture aziendali; la riconversione produttiva e l'introduzione di nuove tecnologie; l'incoraggiamento delle produzioni non alimentari; la forestazione sostenibile; la diversificazione delle attività; la conservazione e il rafforzamento del tessuto sociale nelle aree rurali; lo sfruttamento delle potenzialità esistenti per la creazione di nuova occupazione; il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro; il mantenimento e lo sviluppo di sistemi aziendali a basso impatto ambientale; la conservazione della natura e di un'attività agricola integrata nell'ambiente; le pari opportunità.

#### SOSTEGNO AGLI INVESTIMENTI AZIENDALI

Le misure a sostegno degli investimenti aziendali devono perseguire il miglioramento dei redditi e delle condizioni di vita e di lavoro. Gli investimenti possono essere finalizzati verso uno o più tra i seguenti obiettivi: riduzione dei costi di produzione; miglioramento e riconversione della produzione; miglioramento della qualità dei prodotti; conservazione e miglioramento dell'ambiente naturale, delle condizioni igieniche e del benessere degli animali; promozione della diversificazione aziendale.

Il sostegno agli investimenti è offerto ad imprenditori con adeguate competenze professionali, che dimostrino la sostenibilità dei risultati economici e che si impegnano ad adeguarsi a requisiti minimi per l'ambiente, l'igiene e il benessere degli animali. Il sostegno non può essere offerto per investimenti in produzioni prive di sbocchi commerciali. Gli Stati membri stabiliscono il tetto massimo degli investimenti che possono ricevere gli aiuti. Il sostegno può variare dal 40% al 50% degli investimenti ammissibili, la quota è aumentata al 45% o 55% per gli investimenti realizzati da giovani.

#### AIUTI PER I GIOVANI AGRICOLTORI

Gli aiuti in questione consistono, oltre che in migliori condizioni applicate sui tassi di finanziamento, in un aiuto che può assumere la forma di un premio unico oppure di contributo in conto interessi. Le condizioni poste per questa tipologia di aiuti sono: beneficiari con un'età inferiore a 40 anni, in possesso di competenze adeguate, che avviano l'attività per la prima volta. Le aziende in cui si insediano devono essere sostenibili sotto il profilo economico e devono adeguarsi a requisiti minimi in materia ambientale e di benessere e sanità degli animali. Inoltre, i beneficiari devono essere i conduttori dell'azienda. L'aiuto in questione è fissato in 25000 Euro.

#### FORMAZIONE

Gli interventi sono finalizzati al miglioramento delle conoscenze e delle competenze tecniche degli agricoltori e di tutti coloro che sono coinvolti nelle attività agricole e forestali. La formazione è orientata verso il miglioramento qualitativo delle produzioni, ai metodi di

produzione compatibili con l'ambiente e la conservazione del paesaggio, l'igiene e il benessere degli animali, la gestione aziendale.

#### PREPENSIONAMENTO

Questi interventi riprendono quanto previsto con la misura di accompagnamento alla MacSharry approvata nel 1992. L'obiettivo perseguito da questa misura è favorire un ricambio generazionale, incentivando la cessazione dell'attività da parte di agricoltori anziani ai quali subentrano conduttori più giovani in grado di migliorare la redditività delle aziende. I cedenti devono avere un'età di almeno 65 anni e non devono avere raggiunto l'età pensionabile e devono impegnarsi a smettere l'attività di produzione commerciale, avendo la possibilità di continuare a produrre a fini non commerciali e a mantenere gli edifici per l'abitazione. Il rilevataro è colui che subentra al cedente rilevando tutta o parte della superficie aziendale e che si impegna a esercitare l'attività agricola per almeno 5 anni. Subentrando al cedente il rilevataro agricolo migliora la redditività dell'azienda e migliora l'attività in termini di conoscenze e competenze professionali. Gli incentivi si estendono anche ai lavoratori agricoli che erano impegnati nell'azienda del cedente, che invece erano esclusi dalla misura avviata nel 1992.

Gli aiuti possono essere erogati fino ad un massimo di 15 anni (10 per i lavoratori agricoli) e non oltre il 75 esimo anno del cedente. Nel caso in cui il cedente riceva una pensione, l'aiuto è versato in misura complementare. L'aiuto per il cedente è previsto in €5000 per anno fino a €50000. Invece, l'aiuto per gli altri lavoratori è stabilito in €500 e €5000.

#### AREE SVANTAGGIATE E CON VINCOLI AMBIENTALI

Le misure riprendono l'intervento avviato con la direttiva 268/75 e continuato con il regolamento 797/85 e successivi. Il sostegno deve contribuire a compensare gli agricoltori che operano in zone con svantaggi naturali o sottoposte a vincoli ambientali. Le zone da considerare svantaggiate comprendono, oltre la montagna, le aree minacciate da spopolamento, che presentano bassa densità demografica e una elevata quota di popolazione attiva in agricoltura, con condizioni poco favorevoli alla produzione agricola. Alle zone svantaggiate possono essere assimilate anche aree nelle quali l'attività agricola contribuisce alla conservazione e al miglioramento dell'ambiente, alla conservazione dello spazio naturale, al mantenimento del potenziale turistico e alla protezione costiera.

Gli agricoltori possono ricevere indennità compensative a condizione che coltivino una superficie minima e si impegnino a continuare la coltivazione per almeno 5 anni, applicando le consuete buone pratiche agricole, compatibili con la salvaguardia dell'ambiente e la conservazione dello spazio rurale. Le indennità compensative sono fissate entro un intervallo

compreso tra un minimo di € 25 e € 200 per ettaro, secondo la natura degli svantaggi da compensare, le situazioni e gli obiettivi di sviluppo rurale propri di ciascuna regione.

#### MISURE AGRO-AMBIENTALI

Offrono un sostegno alle tecniche di produzione agricola finalizzate alla protezione dell'ambiente e alla conservazione dello spazio naturale. Il sostegno promuove: l'impiego della terra compatibile con la conservazione dell'ambiente, del paesaggio e della biodiversità;

l'estensivizzazione delle tecniche di coltivazione e la gestione di sistemi di pascolo a bassa intensità; la conservazione di ambienti naturali coltivati di elevato valore e sotto minaccia di estinzione; la salvaguardia del paesaggio. Il sostegno è garantito ad agricoltori che intraprendono impegni agro-ambientali per almeno 5 anni. Tali impegni oltrepassano il concetto di buona pratica agricola e forniscono servizi non garantiti da altre forme di sostegno alla produzione agricola quali indennità compensative o aiuti al reddito.

Il sostegno fornito con la misura agroambientale deve essere calcolato tenendo conto dei mancati redditi derivanti dall'assunzione degli impegni, i maggiori costi di produzione sostenuti dalle imprese e deve contenere un incentivo all'adozione degli impegni. Gli importi massimi finanziabili sono pari a € 600 ad ettaro per le colture erbacee, € 900 per le colture poliennali specializzate e € 450 per terreni con altri usi.

#### INVESTIMENTI IN COMMERCIALIZZAZIONE E TRASFORMAZIONE

Il sostegno è offerto per iniziative volte a migliorare e razionalizzare l'attività di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli. Esso deve essere finalizzato a: orientare la produzione in linea con gli sbocchi commerciali; migliorare e razionalizzare i canali commerciali; applicare innovazioni tecnologiche; favorire investimenti innovativi; migliorare la qualità; migliorare le condizioni sanitarie; proteggere l'ambiente. La misura fornisce un contributo agli investimenti ammissibili pari al 50% nelle regioni obiettivo 1 e 40% nelle altre.

#### SILVICOLTURA

La misura intende sostenere attività finalizzate alla gestione e allo sviluppo sostenibile della silvicoltura, il mantenimento e la valorizzazione delle risorse silvicole esistenti, l'ampliamento delle superfici a bosco nella Ce. Il sostegno offerto ai privati riguarda i costi di impianto, un premio annuale per coprire i costi di manutenzione per un periodo non superiore a 5 anni, un premio annuale a ettaro per coprire i mancati redditi. L'aiuto è limitato all'impianto quando si riferisce a specie a rapido accrescimento con cicli di breve durata. Aiuti sono anche previsti per il mantenimento ed il miglioramento di foreste esistenti che abbiano funzione di protezione ed ecologica di interesse pubblico; l'aiuto è erogato a condizione che i costi di queste attività superino i ricavi.

Il premio annuale massimo per i nuovi impianti è di €725 quando effettuato da imprenditori agricoli o loro associazioni, € 185 negli altri casi. L'aiuto per il miglioramento dei boschi esistenti varia tra €40 e €120 per ettaro.

#### PROMOZIONE DELL'ADATTAMENTO E SVILUPPO NELLE AREE RURALI

Riguarda interventi per il miglioramento dei terreni; la ricomposizione fondiaria; i servizi alle aziende; la commercializzazione dei prodotti di qualità; i servizi di base per le comunità rurali; la gestione delle risorse idriche; le infrastrutture per lo sviluppo dell'agricoltura; l'incoraggiamento delle attività turistiche e artigianali;

Gli interventi per il prepensionamento, le aree svantaggiate, agro-ambiente e forestazione sono finanziate dal FEOGA-Garanzia in tutte le regioni della Ce. Le altre misure sono finanziate dal FEOGA-orientamento per le regioni obiettivo 1, dal FEOGA-Garanzia nelle altre aree. La definizione delle azioni di sviluppo rurale in ciascuna area è inserita nel quadro della programmazione degli interventi previsti per le regioni obiettivo 1 e obiettivo 2. I piani di sviluppo rurale devono essere preparati al livello geografico ritenuto più appropriato dagli enti designati dagli Stati membri e sottoposti all'approvazione della Commissione. I piani devono coprire un periodo di 7 anni a partire dall'1 gennaio 2000.

#### 5.1 *Le iniziative comunitarie Leader*

I programmi Leader possono essere definiti come un'attività a carattere sperimentale di iniziative innovative di sviluppo rurale. Con questo programma la Comunità ha inteso favorire l'avvio di iniziative di sviluppo rurale intraprese da soggetti diversi dalle istituzioni che normalmente hanno il compito di programmare interventi sul territorio. Infatti il programma Leader è rivolto a tutti gli operatori sociali ed economici di in un territorio, che sono chiamato a progettare e gestire interventi coordinati di sviluppo rurale, caratterizzati da un approccio innovativo alle esigenze di sviluppo delle aree rurali.

Il programma sottolinea con forza il contenuto di innovatività e di replicabilità delle azioni di sviluppo rurale da finanziare. Ciò in quanto, attraverso opportune azioni di comunicazione, si intende mettere a punto una sorta di rete di laboratori sullo sviluppo rurale che, contribuendo ad un'ampia riflessione sulle esperienze realizzate, permetta il trasferimento delle esperienze stesse in altre realtà.

La novità del programma risiede sia nella natura dei proponenti che nelle attività di comunicazione. Le proposte devono essere formulate da soggetti con un forte radicamento del territorio che, riuniti in Gruppi di azione locale (Gal), sulla base delle loro esperienze e della diretta conoscenza del territorio, in quanto espressione della vitalità del territorio stesso, individuano opzioni di interventi multisettoriali e integrati di sviluppo rurale. È evidente che si



tratta di una logica basata sulla proposta di iniziative che, in quanto provenienti dal “basso” e coinvolgendo operatori già presenti sul territorio, hanno maggiori probabilità di successo. Per quanto riguarda la comunicazione, l’iniziativa comunitaria prevede la costituzione di una rete transnazionale attraverso cui avvenga lo scambio di esperienze realizzate nella Ce. L’attività è finalizzata a diffondere le esperienze accumulate dalle varie iniziative, offrendo così ai territori rurali opportunità altrimenti non fruibili a causa dell’isolamento che caratterizza i territori stessi.

La prima iniziativa Leader fu avviata nel 1989 e fu seguita dal Leader II nel 1994. In seguito all’approvazione di Agenda 2000 è stata avviata l’iniziativa Leader +. Il nuovo programma si articola in tre sezioni. La prima riguarda il sostegno a strategie pilota di sviluppo rurale a carattere territoriale e integrato. Gli interventi sono destinati a territori che propongono strategie pilota di sviluppo integrato. Le strategie devono puntare alla valorizzazione di identità, risorse e conoscenze specifiche del territorio. A livello europeo le iniziative possono essere focalizzate su: utilizzazione di nuove conoscenze e tecnologie per aumentare la competitività dei prodotti e dei servizi dei territori rurali in questione; miglioramento della qualità di vita nelle zone rurali; valorizzazione dei prodotti tipici locali, in particolare agevolando mediante un’azione collettiva l’accesso ai mercati per le piccole strutture produttive; valorizzazione delle risorse naturali e culturali, compresa la valorizzazione dei siti di interesse comunitario Natura 2000. Gli Stati membri possono intervenire su tematiche di interesse specifico.

Le strategie pilota sono definite in base ai seguenti criteri; nuovi prodotti e servizi legati alle specificità del territorio; nuovi metodi per mobilitare risorse umane, naturali e finanziarie del territorio su un migliore sfruttamento del potenziale endogeno; interconnessioni tra settori economici tradizionalmente distinti; modalità innovative di organizzazione e partecipazione delle comunità locali alla fase decisionale e attuativa del progetto.

La sezione 2 del programma Leader + è indirizzata sul sostegno a forme di cooperazione interterritoriale e transnazionale. Essa mira alla promozione della cooperazione a tutti i livelli (nazionale, comunitario e internazionale) per dare dimensioni adeguate ad un progetto comune e ricercare complementarità.

La terza sezione sostiene la creazione di reti tra i territori rurali dell’Unione europea. È finalizzata a creare opportunità di cooperazione tra i territori e a stimolare l’apprendimento attraverso l’analisi delle esperienze realizzate nei vari contesti. Gli Stati membri si dotano di strutture per l’animazione della rete nazionale. La creazione e l’animazione della rete comunitaria sono affidate all’"Osservatorio dei territori rurali" alle dirette dipendenze della Commissione.

Il programma Leader + fruisce di un finanziamento complessivo da parte Feoga orientamento di 2 miliardi di euro. Come per le altre misure di sviluppo rurale, il contributo del Feoga è integrato da finanziamenti degli stati membri.

- Fanfani R. (1990). *Lo sviluppo della politica agricola comunitaria*, La Nuova Italia Scientifica, 1990.
- Fennell, R. (1987). *The Common Agricultural Policy of the European Community*, BSP Professional Books, Oxford.
- Gardner, B. (1987). *The Economics of Agricultural Policies*, Macmillan Publishing Company, New York.
- Marciani, G. E. (1966). *L'esperienza di riforma in Italia*. Svimez, Roma.
- Monke, E. e Pearson, S. (1989). *The Policy Analysis Matrix for Agricultural Development*. Cornell University Press, Ithaca.