



Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia
Dipartimento di Economia Politica



Materiali di discussione

\\ 612 \\

**Strategia di Lisbona per l'inclusione
sociale e politica agricola comune:
un esempio della difficile coerenza
tra azioni di policy europee**

di

Paola Bertolini*
Marco Montanari**

Aprile 2009

Università di Modena e Reggio Emilia
Dipartimento di Economia Politica
Via Berengario, 51
41100 Modena, Italy

* e-mail: paola.bertolini@unimore.it

** e-mail: marco.montanari@unimore.it



Strategia di Lisbona per l'inclusione sociale e politica agricola comune: un esempio della difficile coerenza tra azioni di policy europee

Paola Bertolini* e Marco Montanari**

Classificazione JEL: I39, Q18, R58

Abstract

This paper represents a first attempt to evaluate the impact of the Common Agricultural Policy (CAP), the most relevant EU policy in financial terms, on social inclusion, one of the most important issues included in the Lisbon Strategy, launched by the EU in 2000. To do so, the paper focuses on how the various CAP measures have affected rural poverty in the EU and tries to identify the elements of congruence and conflict between the CAP and social inclusion goals.

Market-oriented actions seem to exacerbate differences between rich and poor farmers, because they tend to favour those areas where agriculture is already more competitive. By contrast, rural development measures may be more helpful, even if they are still not adequately financed and pose some problems in terms of governance. The new 2007-2013 programming cycle brings some positive innovations, but synergies between the CAP and social inclusion could be more fully exploited.

*Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

Dipartimento di Economia Politica

Via Berengario 51 41100 Modena ITALY

e-mail: paola.bertolini@unimore.it

**Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

Dipartimento di Economia Politica

Via Berengario 51 41100 Modena ITALY

e-mail: marco.montanari@unimore.it

Strategia di Lisbona per l'inclusione sociale e politica agricola comune: un esempio della difficile coerenza tra azioni di policy europee

1. Introduzione

La lotta alla povertà ed all'esclusione sociale è divenuta un aspetto importante dell'azione europea a partire dal varo della Strategia di Lisbona del 2000 (Commissione Europea 2007c). Con tale iniziativa l'UE ha lanciato un programma di potenziamento delle strategie di inclusione sociale, che affiancano le iniziative volte a rafforzare la capacità competitiva dell'area europea. L'azione è stata sollecitata dalla vasta presenza del fenomeno della povertà nei paesi dell'Unione Europea, dove secondo le ultime stime (relative al 2004) si ritiene che 78 milioni di persone vivano in povertà: si tratta di un numero significativo pari al 16% della popolazione (Commissione Europea 2008) ed in aumento rispetto alla valutazione relativa all'anno precedente (72 milioni di persone nei paesi UE-25 pari al 15% della popolazione) (Eurostat 2005).

Nonostante le aree rurali rappresentino circa il 90% del territorio europeo e siano area di residenza di oltre la metà della popolazione dei 27 paesi membri (Commissione Europea 2006b), la trattazione della povertà e del rischio di esclusione in ambito rurale non è stato oggetto di attenzione; l'azione comunitaria e degli Stati Membri ha di fatto assegnato una rilevanza prioritaria alla dimensione urbana della povertà e del rischio di esclusione sociale. Solo recentemente l'UE ha mostrato un interesse nei confronti del tema, nell'ipotesi che anche in ambito rurale povertà e rischio di esclusione si manifestino con propri specifici tratti (Bertolini et al. 2008). Sul fronte europeo vi è dunque un evidente ritardo nella trattazione di un tema ampiamente conosciuto e dibattuto dagli altri paesi del mondo; infatti l'interesse sulle specifiche caratteristiche territoriali del fenomeno della povertà, con particolare riguardo alla povertà rurale, è da tempo oggetto di analisi e di azioni di policy tanto nei paesi in via di sviluppo (Banca Mondiale 2005), dove la povertà ed il rischio di esclusione in ambito rurale sono particolarmente importanti, quanto nei paesi sviluppati, quali USA e Canada (Hoynes et al. 2006).

Le prime riflessioni nazionali e comunitarie sul tema hanno evidenziato una vasta presenza di povertà e di rischio di esclusione specifici dell'ambito rurale, con manifestazioni che possono differire rispetto ai tratti più noti dell'esclusione in ambito urbano e con caratteristiche assai differenziate nei vari paesi (Bryden 2002; Commins 2003; Anania e Tenuta 2006, 2008; Bertolini et al. 2008; Bertolini e Montanari 2009). Elementi quali la scolarizzazione, la dimensione della famiglia e lo status occupazionale dei propri membri, l'età ed il genere appaiono essere tratti

comuni sia al contesto urbano che a quello rurale, anche se diverse possono apparire le dimensioni del disagio e quindi differenti debbono essere le strategie di intervento e di correzione.

Inoltre le caratteristiche e le determinanti della povertà e del rischio di esclusione nei contesti rurali possono presentare propri elementi di specificità: ad esempio l'accesso ai servizi e la distanza fisica dai centri culturali ed economici o la minore diversificazione dell'attività economica possono influenzare lo stato di benessere della popolazione ed i redditi degli individui e delle famiglie più di quanto non avvenga nel contesto urbano; dall'altro lato il minor costo delle abitazioni o la possibilità di autoconsumo possono agire come fattori di compensazione di altri svantaggi economici.

Questo paper intende presentare una prima riflessione sugli effetti che la politica agricola comunitaria (PAC), una delle principali azioni di supporto settoriale e territoriale condotta dall'Unione Europea, può esercitare nei confronti della povertà e del rischio di esclusione in ambito rurale. Si tratta di un angolo di visuale nuovo nella discussione sulla PAC che è motivato dall'idea che tale politica, pur non avendo una finalità diretta nei confronti delle strategie di lotta alla povertà ed al rischio di esclusione sociale, possa comunque esercitare un importante effetto in tale direzione. L'ipotesi è supportata dall'idea che l'ammontare significativo di risorse messe in campo dalla PAC ed i recenti cambiamenti introdotti con le azioni di sviluppo rurale finiscano per esercitare un'azione indiretta, ed in alcuni casi diretta, anche sugli aspetti relativi alla povertà e all'inclusione sociale delle aree rurali.

Il presente lavoro intende lasciare sullo sfondo sia la complessità dei problemi connessi alla difficile definizione della ruralità, sia la descrizione dei tratti specifici dei gruppi a rischio in ambito rurale. Ci si sofferma invece ad esaminare l'azione esercitata dalla PAC sul fenomeno della povertà ed esclusione sociale, attraverso una riflessione che tiene conto dei documenti di valutazione della PAC prodotti in ambito europeo per altre attività. I dati contenuti in tali documenti vengono riletti alla luce del tema di interesse di questo lavoro, che si propone di valutare se l'attuale impianto della PAC, profondamente rivisto rispetto a quello originario, possa esercitare un'azione positiva, neutra o negativa rispetto al fenomeno della povertà e rischio di esclusione delle zone rurali.

La struttura del paper è la seguente. Nella sezione 2 vengono brevemente discusse le specificità del problema della povertà nelle aree rurali. La sezione 3 presenta l'evoluzione delle azioni della PAC con riferimento al tema della povertà rurale. La sezione 4 analizza gli elementi di conflittualità di questa politica con la lotta alla povertà rurale. La sezione 5 presenta alcune conclusioni e suggerimenti di *policy*.

2. La povertà nelle aree rurali

L'analisi della povertà rurale pone due problemi distinti da affrontare in sequenza: in primo luogo, definire il concetto di ruralità a livello empirico; successivamente, ricercare le caratteristiche specifiche del fenomeno della povertà nel contesto rurale.

Riguardo al primo problema, senza entrare nei dettagli del dibattito, si può comunque notare che a livello internazionale, l'approccio usato più frequentemente è quello proposto dall'OCSE (OCSE 2006). Secondo tale tipologia, le regioni¹ sono classificate come Prevalentemente Urbane (PU), Intermedie (IR) o Prevalentemente Rurali (PR). Questa tipologia consente confronti internazionali tra regioni ed è basata su tre criteri. Il primo identifica le comunità rurali in base alla densità di popolazione. Il secondo classifica le regioni in base alla percentuale di popolazione residente in comunità rurali. Il terzo criterio si basa sulla dimensione dei centri urbani. In studi recenti, sia a livello di singoli paesi che a livello internazionale, sono state proposte varie modifiche alla classificazione OCSE (Bertolini et al. 2008), ad esempio prendendo in considerazione anche il peso dell'agricoltura, che rimane uno dei caratteri distintivi delle aree rurali (Bertolini e Montanari 2009).

Per quanto riguarda la descrizione dei tratti della povertà rurale, la letteratura sviluppata sul tema della povertà ha messo in evidenza che alcune variabili giocano un ruolo cruciale nell'instaurare e nel riprodurre il fenomeno. In particolare è stata evidenziata l'importanza delle variabili demografiche, quali l'età, e delle variabili connesse al mercato del lavoro, quali il tasso di occupazione e la durata dell'impiego (Bertolini et al., 2008). Tuttavia, l'analisi dell'andamento di tali variabili in contesti rurali è talora complicata dalle specificità di tale contesto (Bryden, 2002; Commins, 2004; Shucksmith, 2004) che rende difficile la rilevazione e l'uso delle principali variabili utilizzate per descrivere il rischio di povertà e di esclusione sociale². La correzione di tali limiti richiederebbe una rilevazione ad hoc sul tema della povertà non-urbana; mentre la rilevazione condotta dall'Unione Europea non tiene conto della distinzione tra rurale e non rurale³.

Una prima analisi a livello europeo del rischio di povertà rurale è proposta da Bertolini e Montanari (2009), che ricavano una distribuzione in classi dei tre tipi di regione (PU, IR, PR) sulla

¹ Per i paesi dell'UE, la definizione OCSE utilizza come "regioni" le unità territoriali a livello NUTS3, che in Italia corrisponde alle province. La classificazione NUTS è stata creata per fini statistici e di policy dall'UE.

² Ad esempio, l'occupazione e la disoccupazione possono essere sovrastimate, a causa della presenza di lavoro sottoccupato, o sottostimate in seguito a fenomeni di economia sommersa.

³ L'Unione Europea conduce la rilevazione EU-SILC che ha lo scopo di rilevare il fenomeno del rischio di povertà nei paesi dell'Unione Europea.

base dei valori che assumono in esse alcune variabili socio-economiche⁴; gli indicatori analizzati sono il PIL pro-capite, la percentuale di popolazione anziana, la percentuale di popolazione laureata, il tasso di occupazione e il tasso di disoccupazione (Tabella 1).

Tabella 1 Distribuzione percentuale delle regioni in base ad alcuni indicatori di rischio di esclusione

PAESE	PU			IR			PR		
	ALTO	MEDIO	BASSO	ALTO	MEDIO	BASSO	ALTO	MEDIO	BASSO
PIL pro capite	37,6%	38,4%	24,0%	7,9%	32,2%	59,9%	4,4%	34,6%	61,0%
%Popolazione anziana maschi	6,9%	23,9%	69,2%	12,2%	32,2%	55,6%	25,7%	39,6%	34,6%
%Popolazione anziana femmine	43,7%	47%	9,3%	55,5%	35,5%	9%	75,9%	18,8%	5,3%
%Laureati sul totale della popolazione	36,8%	40,4%	22,8%	5%	28,6%	66,4%	19,2%	31,4%	49,4%
Tasso di occupazione	37,5%	29,8%	32,7%	26,6%	38,1%	35,3%	39,6%	34,9%	26,5%
Tasso di disoccupazione	24,4%	39,1%	36,5%	31,7%	31,7%	36,6%	38,5%	35,3%	26,2%

Fonte: Bertolini e Montanari (2009)

Tali indicatori evidenziano l'esistenza di uno svantaggio relativo delle aree rurali non solo in termini di PIL pro capite ma anche relativamente all'andamento demografico, alle condizioni generali del mercato del lavoro e (in misura minore) ai livelli di istruzione. Si può quindi supporre che nell'UE, come in altri paesi sviluppati quali Canada ed USA, sia presente uno specifico problema di povertà rurale. Tale fenomeno persiste nonostante la letteratura abbia evidenziato che i contesti rurali non sono assimilabili di per sé alle aree arretrate; la vasta letteratura sviluppata sul tema ha messo in luce che le traiettorie evolutive dei contesti rurali è quanto mai difforme ed include molti esempi di superamento dell'arretratezza rispetto ai contesti urbani (OCSE 2005).

Le aree rurali, in modo particolare nell'Europa dell'Est, sono comunque ancora caratterizzate dalla rilevanza dell'occupazione in agricoltura. Redditi bassi e stagionalità del lavoro possono quindi determinare uno specifico rischio di povertà per gli occupati in agricoltura; tale rischio presenta anche elementi di trasmissione intergenerazionale. In generale, le aziende di piccola dimensione sono quelle che presentano maggiormente tali problemi, aggravati dal fatto che la maggior parte dei piccoli agricoltori non ha altre fonti di reddito da lavoro.

Nei paesi mediterranei, come Italia, Spagna e Grecia, il settore agricolo occupa anche un numero significativo di immigrati, impiegati specialmente come lavoratori stagionali nelle

⁴ Tecnicamente, avendo come punto di riferimento i valori massimi, medi e minimi europei, gli autori definiscono per ogni variabile delle soglie che consentono di distinguere tre classi di andamento della variabile – alta, media e bassa - a seconda del valore assunto nella regione NUTS3.

produzioni con forti cicli stagionali, come frutta e verdura. In questo caso, il rischio di povertà è legato alla presenza del lavoro irregolare, associato a condizioni di vita degradate, salari molto bassi e assenza di ogni forma di tutela. Esiste quindi uno specifico rischio di povertà nel settore agricolo, in particolare per i piccoli agricoltori e per i lavoratori stagionali (ancora più forte se immigrati).

Nel contesto rurale il concetto di povertà può indicare dunque due diversi fenomeni. Da un lato, segnala l'esistenza di un possibile generale svantaggio socio-economico dei territori rurali rispetto a quelli urbani; dall'altro, riguarda la presenza di specifici gruppi di popolazione a rischio di povertà (ad esempio, nel settore agricolo), con caratteristiche diverse rispetto a quelli delle aree urbane. Un recente studio sulla povertà rurale nell'UE (Bertolini et al. 2008) tenta di condurre una prima riflessione intorno al tema. Tale studio definisce il primo fenomeno come "povertà *delle* aree rurali", mentre chiama il secondo "povertà *nelle* aree rurali". Come vedremo meglio nei paragrafi seguenti, la PAC può influenzare entrambi gli aspetti della povertà, interagendo sia con le condizioni economiche dei gruppi a rischio che gravitano intorno al settore agricolo, sia sulla dimensione territoriale della povertà e rischio di esclusione sociale. Tuttavia non va mai dimenticato che si tratta di una azione indiretta, dato che la PAC è essenzialmente una politica settoriale.

3. I due pilastri della PAC e la povertà *nelle e delle* aree rurali

Uno dei principali scopi della Politica agricola comune è quello di svolgere un'azione di supporto nei confronti del settore e dei produttori agricoli. Infatti la PAC, adottata fin dalle origini della storia UE negli anni '60, aveva lo scopo di accrescere la produttività delle aziende, di assicurare un equo tenore di vita degli agricoltori, di stabilizzare i mercati agricoli e di assicurare prezzi equi ai consumatori attraverso una strategia di sostegno dell'offerta agricola. Per il finanziamento delle azioni previste dalla PAC è stato varato il Fondo Europeo di Garanzia ed Orientamento Agricoli (FEOGA) che ha operato fino al 2006. La sezione Garanzia era diretta a sostenere i redditi degli agricoltori attraverso il pagamento di prezzi di sostegno e la protezione nei confronti del resto del mondo, attraverso un meccanismo di dazi alle importazioni (prelievi) e di aiuti alle esportazioni (restituzioni). Questo regime di aiuti è noto con il nome di politica dei prezzi ed ha dominato la scena dell'intervento comunitario in agricoltura dalle origini della PAC fino alla prima riforma generale sulle modalità di supporto del 1992 (riforma McSharry). La sezione Orientamento era essenzialmente diretta al supporto di azioni strutturali sia per ristrutturare e modernizzare le aziende agricole e della trasformazione alimentare, sia per promuovere la crescita di territori rurali svantaggiati dell'Unione Europea attraverso specifiche azioni di supporto. La finalità marcatamente settoriale dell'azione era evidente in entrambe le sezioni Orientamento e

Garanzia, anche se quella destinata all'intervento strutturale (Orientamento), data la sua natura, poteva sconfinare da un ambito strettamente aziendale per investire aspetti più generali ed anche territoriali.

La PAC è stata riformata in modo radicale attraverso un lento processo che ha alcuni momenti centrali nella Riforma McSharry del 1992, in Agenda 2000 del 1999 e nella Riforma Fischler del 2003. Attraverso tali riforme la PAC è stata divisa in due Pilastri. Il Pilastro 1 rappresenta la continuazione della precedente politica dei prezzi, anche se riformata nelle modalità di supporto ai produttori. Il Pilastro 2 racchiude le azioni attraverso cui si concretizza l'evoluzione della precedente politica strutturale. Alla divisione in due Pilastri ha fatto seguito nel 2007 il varo di due Fondi distinti per il loro finanziamento. Il Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEASR) finanzia il Pilastro 1, che raccoglie le azioni destinate a finanziare il sostegno al reddito ed ai mercati agricoli; il Fondo Agricolo Europeo per lo Sviluppo Rurale finanzia il Pilastro 2, che raccoglie tutte le misure di difesa e promozione dello sviluppo rurale.

L'impianto della riforma è stato recentemente ritenuto un cambiamento positivo della PAC all'interno della sua revisione intermedia, che fa il punto sul suo stato di salute dopo i processi di riforma, e per tale ragione ha preso il nome di "Health Check". Questa tappa, avviata nel 2007 e conclusasi nel 2008 dopo un vasto processo di confronto, ha portato al varo di alcuni regolamenti che correggono ulteriormente la PAC, rafforzando le linee di cambiamento avviate con le precedenti riforme (De Filippis 2009)⁵.

Nessuno dei due Pilastri della PAC ha un chiaro indirizzo di difesa nei confronti della povertà rurale e del rischio di esclusione sociale; tuttavia entrambi possono esercitare un'influenza indiretta sul fenomeno, grazie ai significativi aiuti finanziari che derivano dalle azioni dei due Pilastri. Il Pilastro 1 ha avuto nel corso del tempo una finalità di sostegno settoriale, anche se le numerose modifiche introdotte ne hanno ampliato l'ambito di ricaduta dall'agricoltura al territorio rurale, come vedremo nelle pagine seguenti. Si può quindi ritenere che l'influenza sul fenomeno della povertà/rischio di esclusione riguardi soprattutto i gruppi a rischio che hanno connotati settoriali, ed in particolare agricoltori e lavoratori agricoli. Il Pilastro 2, invece, può influenzare non solo le aziende agricole ma anche lo sviluppo delle aree rurali, agendo su elementi relativi al contesto generale delle aree rurali e non su specifici gruppi a rischio. Di conseguenza può esercitare una funzione importante nel promuovere la lotta alla povertà ed al rischio di esclusione delle aree rurali agendo sul fenomeno della povertà delle aree rurali. Richiamando la differenza introdotta in precedenza tra povertà *nelle* aree rurali e povertà *delle* aree rurali, si può ritenere che il Pilastro 1 influenzi soprattutto il primo aspetto, mentre il Pilastro 2 influenza soprattutto il secondo. E' chiaro

⁵ Regolamento Comunitario EC 72/2009, 73/2009, 74/2009 del 19/1/2009.

tuttavia che vi è una interazione tra i due aspetti ed una buona sinergia tra i due Pilastri può essere un primo elemento importante di azione contro la povertà rurale.

3.1. L'evoluzione del Pilastro 1 della PAC

Come evidenziato nel paragrafo precedente le azioni del Pilastro 1 fondano le proprie radici nella politica dei prezzi finanziata dalla sezione Garanzia del FEOGA. Nel corso della sua lunga storia, l'attività di tale sezione è stata gradualmente ma drasticamente riformata lungo alcune linee direttrici che hanno portato a subordinare l'erogazione degli aiuti al rispetto di temi di interesse collettivo, quali la difesa dell'ambiente, della qualità e del benessere animale (*condizionalità ambientale o cross-compliance*) (Shucksmith et al. 2005). La sezione Garanzia ha visto un graduale spostamento di interesse verso un nuovo regime di aiuti che ha enfatizzato la multifunzionalità delle imprese agricole, ed in particolare la loro capacità di produrre beni pubblici, quali la protezione ambientale.

Rientra in tale prospettiva anche un graduale spostamento di attenzione della sezione Garanzia verso il finanziamento di azioni strutturali, in particolare a sostegno dello sviluppo rurale. Ad esempio, fino al 2006 rientrava in questo ambito il finanziamento del programma Leader nelle sue varie versioni (Leader, Leader II, e Leader +) in alcune regioni dell'Unione Europea⁶, che aveva lo scopo di promuovere la crescita del territorio rurale attraverso l'azione di Gruppi di Azione Locale (GAL). Tuttavia, la spesa per lo sviluppo rurale rappresentava ancora una piccola percentuale della spesa totale della sezione Garanzia del FEOGA: negli anni tra il 2000 e il 2005, era compresa tra il 10% e il 14%, anche se si può rilevare un certo aumento verso la fine di tale periodo (Tabella 2).

Tabella 2. Spesa del FEOGA - sezione Garanzia per lo sviluppo rurale (2000-2005, milioni euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Sviluppo rurale	4176	4364	4349	4680	6462	6827
Totale FEOGA-Garanzia	40467	42083	43214	44461	44761	48928
Sviluppo rurale / FEOGA-Garanzia	10,3%	10,4%	10,1%	10,5%	14,4%	14,0%

Fonte: DG Agricoltura e Sviluppo Rurale

⁶ Si tratta delle regioni al di fuori dell'Obiettivo 1 della politica regionale, cioè quelle regioni con un PIL pro capite superiore al 75% della media comunitaria.

La riforma della politica dei prezzi e della sezione Garanzia del FEOGA non ha mutato in senso radicale la principale finalità del Pilastro 1 che continua ad essere il supporto al reddito dei produttori. Tuttavia, mentre questo era prima direttamente proporzionale alla produzione conferita agli organismi comunitari, le azioni di riforma hanno progressivamente sganciato il sostegno al reddito dalla produzione (*disaccoppiamento*). Nonostante i cambiamenti introdotti, gli attuali aiuti diretti al reddito mantengono ancora un forte legame con la politica dei prezzi; infatti gli aiuti percepiti oggi dai produttori, anche se disaccoppiati dalla produzione, dipendono sostanzialmente dall'ammontare che ognuno ha ricevuto in passato. Una parziale correzione è stata introdotta con la riduzione degli aiuti al crescere della loro dimensione per azienda (*modulazione*). Introdotta con la Riforma Fischler del 2003 e rafforzata con l'Health Check del 2008, la modulazione prevede la possibilità per gli stati membri di trasferire le risorse finanziarie liberate al sostegno di azioni finalizzate allo sviluppo rurale. Si possono di conseguenza aumentare le risorse a vantaggio del Pilastro 2 che, come vedremo meglio in seguito, ha finalità non solo settoriali ed include alcune misure che possono esercitare un impatto diretto sulla lotta alla povertà ed al rischio di esclusione sociale.

Come conseguenza delle riforme introdotte, la PAC sezione Garanzia è radicalmente mutata con una crescita di enfasi sui temi strutturali e dello sviluppo rurale e su aspetti di interesse collettivo quali quelli connessi alla difesa ambientale.

3.2 L'evoluzione del Pilastro 2 della PAC

Fin dall'inizio della sua storia, la politica di sviluppo rurale ha avuto due "anime": la prima deriva dall'approccio settoriale della PAC, la seconda dall'approccio territoriale, già presente in alcune misure degli anni 70'. E' il caso, ad esempio, della direttiva 75/268 CEE sulle aree svantaggiate e di montagna, che introdusse alcuni strumenti per le aree svantaggiate (come i pagamenti compensativi ed i premi per l'insediamento dei giovani agricoltori) (Bertolini 1977), che sono ancora rilevanti per l'attuale politica di sviluppo rurale. Questi interventi, di natura strutturale, hanno quindi anticipato di fatto la successiva politica di sviluppo rurale, che punta a promuovere lo sviluppo socio-economico delle aree rurali: facilitando la mobilitazione delle risorse (naturali, tecniche e umane), i suoi strumenti cercano di investire in nuove potenzialità, in grado di stimolare la crescita e la coesione delle aree rurali. Il focus di queste azioni è territoriale, perché punta a ridurre i divari strutturali esistenti tra le diverse aree dell'UE.

La prospettiva territoriale è stata rafforzata con la riforma dei fondi strutturali del 1988, che aveva incluso tutte le misure derivanti dalle precedenti azioni strutturali agricole nel quadro della

politica di coesione⁷. Dal 1988 al 2006, la politica di sviluppo rurale ha fatto quindi parte del quadro della politica di coesione ed è stata finanziata da entrambe le sezioni –Garanzia e Orientamento- del FEOGA. Il nuovo ciclo di programmazione 2007-2013 rende più chiaro il quadro finanziario della politica di sviluppo rurale con la creazione del nuovo Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR), che finanzia tutte le misure di sviluppo rurale. Con il varo del nuovo FEASR, la politica di sviluppo rurale è stata ora reinserita nel quadro della PAC (e non fa quindi più parte della politica di coesione).

Per il periodo 2007-2013, la politica di sviluppo rurale (Pilastro 2 della PAC) si basa su tre assi tematici, legati alla competitività dell'agricoltura (Asse 1), alla gestione dei terreni e all'ambiente (Asse 2) e al miglioramento della qualità della vita nelle aree rurali (Asse 3). Gli obiettivi dei tre assi mostrano che la politica di sviluppo rurale mantiene la sua doppia natura di politica settoriale e territoriale. Infatti, l'Asse 1 e l'Asse 2 hanno una dimensione più settoriale. Il primo include gli investimenti in infrastrutture agricole, la modernizzazione delle aziende agricole, la formazione ed altre misure; il secondo include misure di tipo agro-ambientale, l'afforestazione e i pagamenti per le aree svantaggiate. L'obiettivo dell'Asse 3, invece, è meno settoriale e più legato allo sviluppo territoriale: migliorare la qualità della vita nelle aree rurali attraverso la diversificazione dell'economia rurale, anche con investimenti nel settore turistico e nelle infrastrutture fisiche. Infine, un asse che si può definire "metodologico" (Asse 4) è rappresentato dalla continuazione del programma Leader, che valorizza tutto ciò che i livelli decentrati di governo possono promuovere per incentivare lo sviluppo locale dei territori rurali; infatti il programma, avviato nel 1991 e rifinanziato più volte (Leader II dal 1994 al 1999, Leader+ dal 2000 al 2006), con il varo dei GAL (Gruppi di Azione Locale) ha mantenuto una forte enfasi sugli aspetti di partenariato (reti di scambio di esperienze) e di partecipazione degli attori locali, incoraggiando la realizzazione di strategie di sviluppo sostenibile (Commissione Europea 2006a).

In sostanza, gli ultimi due assi possono promuovere un insieme di azioni più direttamente rispondenti ad interventi finalizzati alla lotta al rischio di povertà ed esclusione sociale delle aree rurali; soprattutto nell'Asse 3 trovano spazio azioni di promozione dello sviluppo complessivo attraverso l'inclusione di misure molto varie. Ad esempio, esso può finanziare il miglioramento delle strutture scolastiche, influenzando positivamente la qualità del fattore umano delle aree rurali; oppure può incentivare azioni di valorizzazione del recupero artistico con benefici sullo sviluppo dell'attività turistica e della stessa identità culturale delle comunità locali, che a loro volta possono avere importanti effetti positivi sul mercato del lavoro locale.

⁷ La politica di coesione mira a ridurre le disparità tra le diverse regioni ed a favorire lo sviluppo sostenibile (EAPN 2007).

4. L'incoerenza della PAC con i temi di inclusione sociale

4.1 Pilastro 1: complementarità e conflitti con la lotta contro la povertà rurale

Il Pilastro 1 ha una finalità marcatamente settoriale, e può avere un impatto potenzialmente significativo per la lotta contro la povertà di alcuni gruppi a rischio (povertà *nelle* aree rurali). Il sostegno al reddito degli agricoltori (soprattutto dei piccoli agricoltori e dei braccianti) può aiutare a prevenire il rischio di povertà ed esclusione sociale per questo gruppo. Inoltre, l'azione di questo Pilastro può produrre benefici anche nei confronti della povertà *delle* aree rurali: infatti gli aiuti possono influenzare positivamente l'attività di investimento e far aumentare la produttività e la competitività delle aziende e, di conseguenza, favorire la crescita economica delle aree rurali.

I cambiamenti introdotti dalle varie riforme non hanno mutato la finalità principale dell'azione, che consiste nel sostegno al reddito degli agricoltori comunitari attraverso un complesso meccanismo di pagamenti diretti⁸ che favoriscono la permanenza sul mercato anche delle aziende più piccole o meno produttive. Tuttavia, molti studi hanno mostrato come in passato la maggior parte della spesa per la PAC sia stata diretta verso le aziende più grandi e ricche e verso i Paesi con le produzioni più intensive (Bertolini et al. 2005; Shucksmith et al. 2005). Ciò dipendeva dalla modalità di funzionamento della politica dei prezzi, che assicurava un prezzo minimo garantito per unità di prodotto ed il ritiro dei prodotti stoccati dagli organismi comunitari; il sostegno che andava alle aziende era quindi direttamente dipendente dalla quantità prodotta, aumentando in modo lineare al suo crescere. Per il modo in cui era formulato, l'aiuto premiava maggiormente le aziende più produttive e più estese e, di conseguenza, i produttori e le aree più ricche.

Nonostante lo scenario sia oggi radicalmente mutato rispetto a quello delle origini della PAC, e la stessa PAC sia stata profondamente riformata, la distribuzione degli aiuti continua a favorire le aziende più produttive e ricche. Ciò dipende dal modo in cui è stato ridefinito il sostegno alle aziende che, come evidenziato in precedenza, viene accordato sulla base di quanto gli agricoltori percepivano in precedenza grazie alla politica dei prezzi; di conseguenza gli attuali aiuti disaccoppiati mantengono gli stessi vizi del precedente sostegno pre-riforma. La modulazione degli

⁸ I pagamenti individuali sono calcolati o su basi storiche (l'allocazione dei sussidi nel periodo 2000-2002), o sulla superficie dell'azienda agricola o su una combinazione dei due fattori. I pagamenti (200-300 € per ettaro fino a 700 ettari per alcuni prodotti, come lo zucchero e il tabacco) sono "disaccoppiati", cioè indipendenti, dalla produzione, anche se gli Stati Membri hanno la possibilità di mantenere un parziale "accoppiamento" (ad esempio, per evitare l'abbandono di terreni). I pagamenti sono inoltre legati al rispetto di una serie di requisiti obbligatori nella gestione delle aziende agricole ed al mantenimento dei terreni in buone condizioni, della sicurezza alimentare, della tutela ambientale, della salute delle piante e del benessere animale (cross-compliance).

aiuti, che prevede un sostegno regressivo al crescere della dimensione economica delle aziende, seppur importante sul piano dei principi, è ancora contenuta nei suoi effetti economici e non ha mutato in senso radicale la direzione del sostegno.

In altre parole, nonostante le riforme introdotte, il Pilastro 1 della PAC continua a distribuire la maggior parte delle sue risorse a vantaggio delle aziende più grandi e con coltivazioni più intensive ed è inefficace nel distribuire risorse a favore dei piccoli agricoltori, che sono a livello settoriale il gruppo più a rischio di povertà insieme ai lavoratori stagionali poveri. Di conseguenza questa sezione della PAC non mostra alcuna coerenza rispetto ai temi dell'inclusione sociale e della lotta alla povertà (Tabella 3).

Se si guarda poi all'impatto indiretto sui differenziali di crescita dei territori, questo Pilastro della PAC mantiene gli stessi limiti appena descritti, dal momento che la distribuzione dei benefici non favorisce le aree più svantaggiate e meno produttive, dove più forte è il rischio di esclusione sociale.

E' bene ricordare in proposito che il Pilastro 1 non è mai stato una politica elaborata per scopi legati alla coesione territoriale, anche se nel corso del tempo la sezione Garanzia del FEOGA ha finanziato attività che potevano esercitare un'importante azione anche nei confronti della coesione, come è stato nel caso del finanziamento del progetto Leader. Tuttavia i correttivi introdotti con le riforme non sono stati in grado di modificare in modo radicale lo scenario distributivo. Un recente studio sull'impatto territoriale della PAC tra i 15 vecchi Stati Membri conferma che, anche dopo le riforme, il Pilastro 1 tende a beneficiare principalmente le aree rurali più sviluppate, con aziende agricole più grandi, minore disoccupazione e crescita della popolazione superiore alla media. Tali aree sono concentrate principalmente nel centro economico dell'UE (Gran Bretagna, Francia settentrionale, Germania occidentale, Benelux, Danimarca), mentre sono meno diffuse nelle regioni periferiche dell'Europa meridionale (Commissione Europea 2007b).

Come richiamato prima, la PAC ha introdotto nuove finalità che promuovono la protezione dell'ambiente, la qualità dei prodotti agro-alimentari e il benessere animale. L'aiuto viene riqualificato in una direzione che tiene conto della capacità delle aziende di produrre non solo materie prime indifferenziate ma anche prodotti qualificati da un punto di vista qualitativo oppure di produrre beni pubblici, quali la difesa ambientale. E' entrata così a far parte della PAC l'idea di riformare il sistema di supporto alla luce del riconoscimento della molteplicità di funzioni svolte dalle aziende agricole (multifunzionalità). Questo elemento nuovo rappresenta una svolta importante all'interno della gestione degli aiuti che possono scaturire dalla PAC. Infatti viene superata l'ottica precedente che premiava un modello tradizionale di agricoltura incentrata essenzialmente sulla riduzione dei costi, sull'aumento delle economie di scala e della produttività. Il

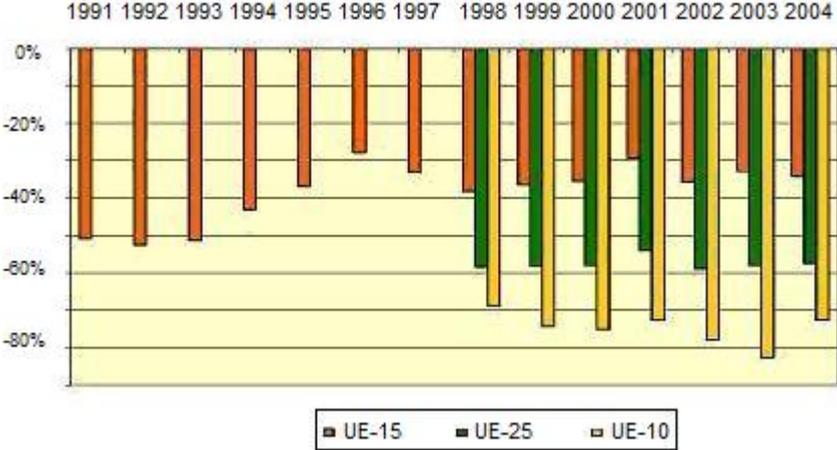
riconoscimento della multifunzionalità rappresenta un passo in avanti importante per spostare gli aiuti anche verso aziende meno produttive ma in grado di produrre qualità, beni ambientali, beni connessi alla fruizione del tempo libero, come nel caso degli aiuti per l'attività agrituristica. In sostanza, le finalità della nuova PAC ben si adattano anche alle esigenze di imprese e territori che hanno uno svantaggio economico in termini di dimensioni (aziende piccole e medie) o di risorse naturali (aree di montagna o comunque svantaggiate nella loro localizzazione).

Tuttavia, esiste un trade-off tra l'attenzione verso nuovi temi, come la multifunzionalità, e la forte enfasi che il Pilastro 1 pone ancora sul raggiungimento dell'obiettivo di migliorare la capacità di competere sui mercati agro-alimentari globali: tale enfasi stimola una continua razionalizzazione delle strutture di produzione e quindi produce un incentivo all'agricoltura convenzionale piuttosto che favorire lo sviluppo delle nuove tematiche indicate precedentemente (Bertolini et al. 2008). Un tale trade-off può avere un impatto negativo sul contesto rurale. Ad esempio, potrebbe determinare l'abbandono di aree marginali, un aumento del dualismo tra grandi aziende competitive e piccole aziende, un problema di ricambio generazionale e di aumento della disoccupazione in agricoltura (escludendo ulteriormente dall'attività i piccoli produttori), un ampliamento dei divari tra Vecchi e Nuovi Stati Membri, dove l'intensità della produzione è più bassa (Commissione Europea 2006b).

I potenziali effetti negativi sulla povertà sono evidenti. Per esempio, il rafforzamento dell'agricoltura convenzionale, i cui aumenti di produttività sono basati principalmente sulla ricerca di economie di scala e sull'uso massiccio di tecnologie "labour-saving", può ridurre le opportunità di impiego sia per gli agricoltori che per i braccianti nel breve periodo, e quindi portare ad un peggioramento della situazione occupazionale in alcune aree. Questo problema potrebbe essere ancora più grave nelle regioni dove il tasso di disoccupazione è già alto.

Il Pilastro 1 della PAC ha introdotto dei cambiamenti molto importanti ma del tutto inefficaci rispetto al tema della povertà e dell'inclusione sociale. Più in generale, è significativo osservare che la differenza tra i redditi agricoli ed i redditi non-agricoli persiste in tutta l'UE, malgrado il consistente ammontare di aiuti forniti dalla PAC. Si può notare, tuttavia, una significativa eterogeneità tra gli Stati Membri. Nell'Europa Occidentale, i redditi agricoli sono cresciuti e quindi il divario nei confronti degli altri settori economici si è ridotto; nei Nuovi Stati Membri, al contrario, tale divario è ancora molto ampio (Figura 3). Proprio nelle aree dove l'agricoltura presenta sia una maggiore rilevanza sia una struttura economica più debole – a causa del difficile processo di adattamento legato alla transizione verso un'economia di mercato – la PAC sembra mostrare i suoi limiti maggiori. A questo proposito, bisogna tuttavia ricordare che nei Nuovi Stati Membri la PAC è ancora in fase di introduzione ed il sistema dei pagamenti diretti non è ancora a pieno regime.

Figura 3. Evoluzione del divario dei reddito da lavoro agricolo rispetto ai redditi da lavoro non-agricoli nell'UE (1991-2004)



Fonte: Commissione Europea (2005)

Tabella 3. Pagamenti diretti medi ai produttori per classi di dimensione economica delle aziende attraverso il FEOGA Garanzia (2004, valori in euro)

Dimensione economica	UE-15	Belgio	Danimarca	Germania	Grecia	Spagna	Francia	Irlanda	Italia	Luss.	Paesi Bassi	Austria	Portogallo	Finlandia	Svezia	GB
0 - 1 250	431	596	577	589	472	418	528	596	384	504	581	604	355	542	607	565
1 250 - 2 000	1587	1618	1623	1606	1570	1595	1602	1612	1581	1525	1609	1604	1571	1621	1608	1601
2 000 - 5 000	3243	3422	3356	3355	3127	3233	3372	3374	3166	3544	3322	3275	3098	3366	3390	3333
5 000 - 10 000	7039	6943	7198	7110	6789	7018	7257	7157	6942	7402	6674	6996	6781	7033	7139	7200
10 000 - 20 000	14162	14167	14395	14227	13276	14119	14536	13963	13844	14073	13659	13605	14184	13773	14112	14469
20 000 - 50 000	30468	30293	30663	29545	27814	29438	31346	29383	29533	28623	30163	27418	31277	27867	29933	32123
50 000 - 100 000	66992	64936	66430	67226	63648	67367	65888	66214	67159	68633	65489	64933	68417	64323	66284	69383
100 000 - 200 000	132384	119000	126652	139724	155100	133870	123794	123575	133848		129938	137975	132389	95600	131086	134467
200 000 - 300 000	240288	147200	227517	246420	142400	241281	231892	237600	242709		232500	287900	236850		228675	236427
300 000 - 500 000	374610		373800	376207		365477	407250		365355		276100		295550		290000	370751
> 500 000	793450		313600	753806		814650			1030367				414200			815167
Totale	5781	9309	14795	13360	1592	4763	16402	8731	2262	11727	4625	4490	1972	6132	10225	23187

Fonte: Commissione Europea, DG Agricoltura e sviluppo rurale

4.2 Pilastro 2: complementarità e conflitti con la lotta contro la povertà rurale

La valutazione dell'impatto della politica rurale sulle politiche di inclusione sociale è assai complicata, per diverse ragioni. Intanto gli effetti possono manifestarsi solo nel lungo periodo (Saraceno 2002; Lofredi e Schmitt 2006), data la natura solitamente strutturale e la complessità degli interventi previsti, che interagiscono frequentemente con le politiche strutturali dell'Unione Europea e con le politiche ordinarie, rendendo difficile isolare l'efficacia di un'azione rispetto all'altra. L'allocazione delle risorse tra gli Stati Membri è assai variabile ed il quadro d'applicazione appare molto diversificato anche a causa del principio di sussidiarietà, che garantisce ad ogni Stato Membro e ad ogni livello di governo sub-nazionale un'ampia autonomia negli ambiti della programmazione e dell'allocazione delle risorse, permettendo di adattare le misure di policy alle specifiche necessità dei vari territori. Inevitabilmente, gli effetti di tali misure appaiono piuttosto diversificati, non solo tra diversi Stati Membri, ma anche tra le regioni di uno stesso paese (Bertolini et al. 2008). Di conseguenza gli effetti della politica di sviluppo rurale sulla povertà e l'esclusione sociale possono variare significativamente, a seconda del grado di coerenza e di coordinamento con altre politiche e della capacità di interpretare i bisogni locali da parte delle istituzioni e degli altri attori locali.

La frammentazione delle iniziative è evidente se si osserva la varietà degli esempi di successo, che riflette la diversità dei contesti rurali europei; questi esempi vanno dalla promozione del turismo, spesso legata alla valorizzazione del patrimonio ambientale, alla diffusione delle tecnologie dell'informazione; dalla produzione di energia da fonti rinnovabili (come energia idroelettrica o eolica), alla promozione di prodotti tipici di alta qualità, specialmente nei settori agro-alimentare e dell'artigianato (Commissione Europea 2007a). In generale, si può notare che tutte le misure puntano a combattere lo spopolamento delle aree rurali, attraverso la creazione di nuove opportunità di occupazione per i residenti e lo stimolo dell'attività economica locale, anche attraverso il miglioramento delle infrastrutture fisiche. Le iniziative possono avere un impatto importante per correggere l'isolamento ed il rischio di esclusione sociale dei territori rurali, in quanto possono rompere un circolo vizioso che l'OCSE ha definito "circolo di declino" delle aree rurali. Si tratta di un fenomeno di declino che, partendo dalla bassa densità di popolazione, porta dapprima ad un'insufficiente presenza di servizi ed infrastrutture, che a sua volta riduce la possibilità di creare nuove attività economiche e nuovi posti di lavoro, causando poi fenomeni di emigrazione dei giovani e un conseguente invecchiamento della popolazione, che riducono

ulteriormente la densità di popolazione, garantendo così la riproduzione di tale circolo vizioso (OCSE 2006).

L'approccio bottom-up, tipico del programma Leader, ha contribuito ad aumentare il livello di iniziativa locale: permettendo autonomia decisionale ed orientando le azioni verso iniziative adatte al contesto locale, esso consente di promuovere le risorse disponibili in loco e di adattare l'azione alle diversità di esigenze delle aree rurali.. Fin dai primi documenti di valutazione della fine degli anni Novanta è emerso tale aspetto positivo del programma, non a caso più volte rifinanziato fino a divenire l'Asse 4 nell'attuale ciclo di programmazione ed a coprire nel periodo 2000-2006, il 14% della popolazione dell'UE-15 e più del 20% in alcuni Stati Membri (Irlanda, Portogallo, Lussemburgo, Austria, Grecia, Finlandia) (Commissione Europea 2007d).

L'approccio bottom-up ha invertito con successo l'approccio top-down prima prevalente in molti paesi, specie in quelli in cui una larga parte della popolazione vive in aree rurali. Attraverso il ribaltamento di prospettiva, il programma Leader ha giocato un ruolo importante nel promuovere lo sviluppo del capitale sociale nelle aree rurali, che appare un elemento cruciale di successo per lo sviluppo di questi territori. Tuttavia sono stati segnalati dei problemi anche relativamente a tale programma. Per esempio, in molti paesi dell'Europa dell'Est e dell'Europa Meridionale, dove le capacità delle istituzioni locali sono più deboli, appaiono alcune difficoltà nel promuovere le attività di Leader (Bertolini et al. 2008). All'opposto, i territori più dinamici -che possiedono risorse umane più qualificate- possono beneficiare maggiormente dei fondi, allargando così il divario tra le varie aree. Il rischio è allora quello di un fallimento del programma nelle aree che avrebbero maggiormente bisogno di interventi.

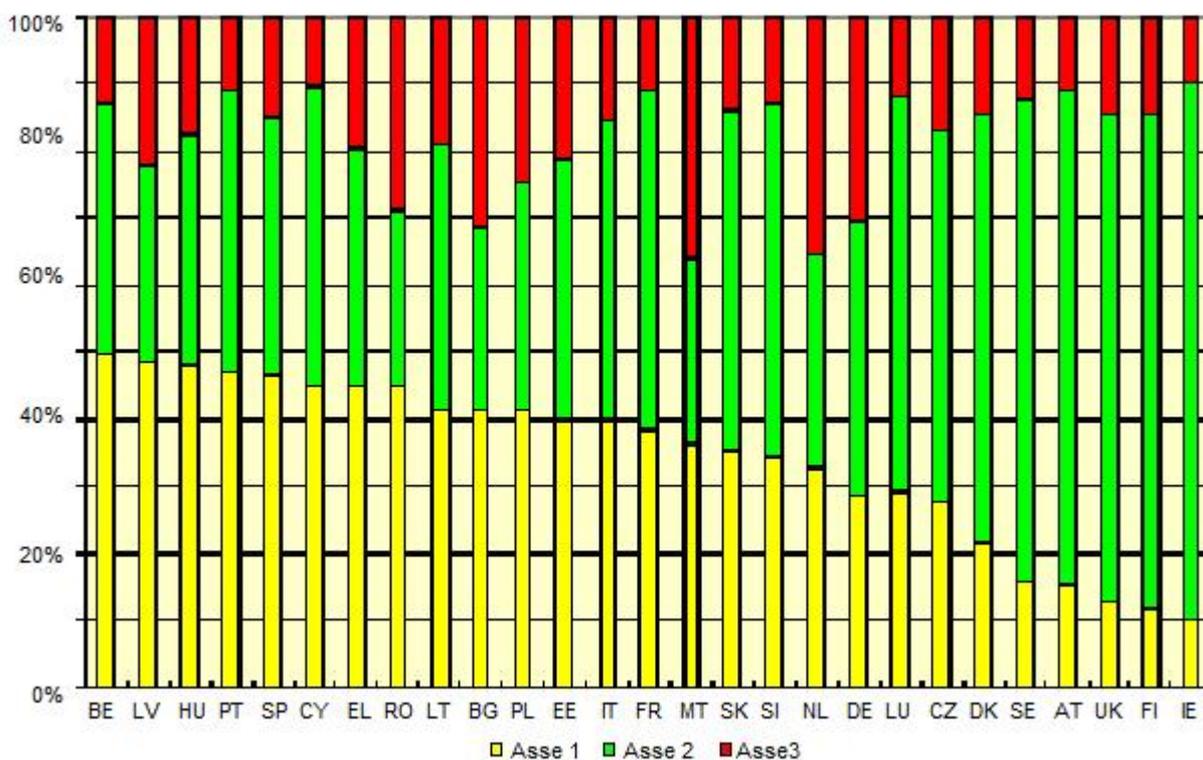
Nei precedenti paragrafi è stato ricordato che la politica di sviluppo rurale mantiene due "anime", l'una maggiormente indirizzata verso il sostegno settoriale (aiuti alle aziende per l'ammodernamento, infrastrutture rurali, azioni ambientali settoriali) e l'altra verso un approccio territoriale allo sviluppo. L'analisi della distribuzione delle risorse finanziarie per i precedenti cicli di programmazione ha evidenziato che i paesi tendono a ricorrere maggiormente agli aiuti settoriali e che questa attitudine è tanto più diffusa quanto meno sono sviluppati i paesi ed i contesti rurali. Infatti, l'esame della distribuzione delle risorse finanziarie destinate alle varie misure nel periodo 2000-2006 evidenzia che circa il 40% delle risorse finanziarie della politica di sviluppo rurale sono state destinate ad aziende agricole, infrastrutture ed altri investimenti, soprattutto per promuovere la competitività del settore agricolo (Commissione Europea 2007d).

La maggior parte dei paesi, e specialmente i Nuovi Stati Membri, sembrano interessati soprattutto a favorire le misure per migliorare l'ammodernamento (Asse 1 dell'attuale ciclo di programmazione); la proporzione dei fondi riservati al miglioramento della competitività tende a

crescere passando dal precedente all'attuale ciclo di programmazione 2007-2013. Infatti, l'analisi dell'importanza attribuita ai vari assi da parte degli Stati membri mostra che, in generale, l'Asse 3 riceve meno fondi rispetto all'Asse 1 e all'Asse 2. Solo in pochi paesi (Paesi Bassi, Germania, Malta, Bulgaria e Romania) l'Asse 3 riceve almeno il 30% dei fondi destinati al FEASR. I paesi continentali e del Nord Europa danno invece maggiore rilevanza alle tematiche ambientali dell'Asse 2 (Figura 1). Per quanto riguarda le singole misure all'interno dei vari assi, a livello globale (UE-27) i pagamenti agro-ambientali (misura 214) e la modernizzazione delle aziende agricole (misura 121) sono le azioni più rilevanti in termini finanziari, mentre la "qualità della vita" (misura 413) riceve solo il 4% dei finanziamenti totali (Figura 2).

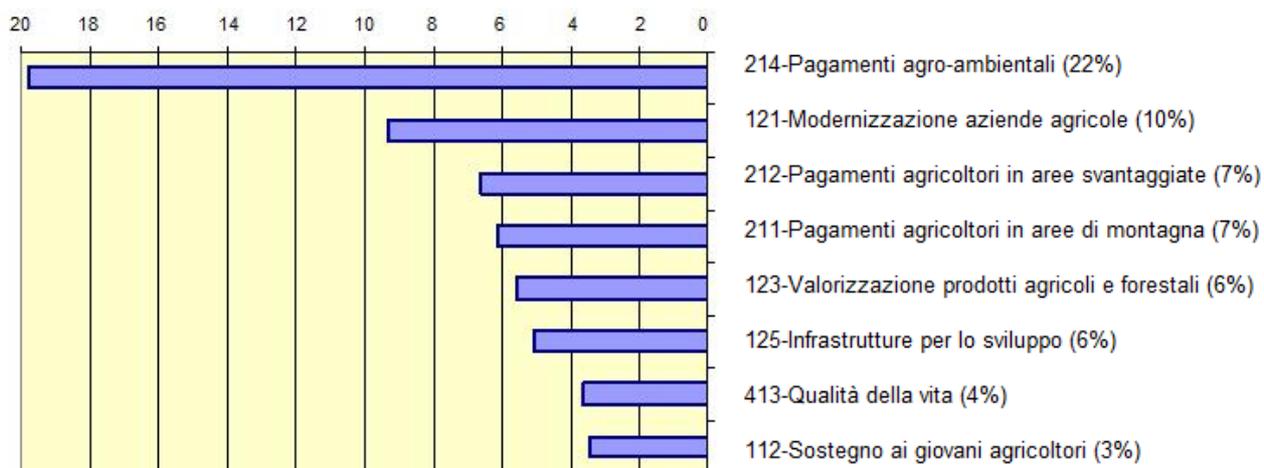
In sostanza, l'interesse dei paesi continua a concentrarsi su aspetti settoriali, su cui già insistono gli aiuti che derivano dal Pilastro 1 della PAC.

Figura 1. Importanza relativa dei 3 Assi tematici nei vari Stati Membri (2007-2013)



Fonte: Commissione Europea (2007d)

Figura 2. Le principali misure di sviluppo rurale a livello UE-27 (2007-2013)



Fonte: Commissione Europea (2007d)

In parte le scelte descritte sono giustificate dal fatto che l'ammmodernamento delle aziende agricole rappresenta un'importante opportunità per lo sviluppo economico e sociale dei territori rurali. Soprattutto nei paesi dell'allargamento del 2004 e del 2007, ma anche in molti paesi dell'Europa meridionale, la modernizzazione delle aziende ed il miglioramento della loro capacità di competere sono temi molto sentiti; non è un caso che le azioni più settoriali (Asse 1) tendano a prevalere proprio nei paesi mediterranei e in molti paesi dell'Europa Centro-Orientale, dove il settore agro-alimentare presenta ancora necessità di modernizzazione.

La vasta letteratura disponibile sulle aree rurali ha evidenziato che, pur nella pluralità delle traiettorie di sviluppo, il successo dei territori è stato largamente disgiunto dal solo successo settoriale e dalla modernizzazione dell'agricoltura (vedi Commissione Europea 2006b, OCSE 2006). Non è un caso che la politica di sviluppo rurale preveda la possibilità di attivare una pluralità di azioni nei suoi quattro Assi, al fine di intervenire in modo sinergico e su più fronti sul territorio; il focus centrale dell'azione dovrebbe essere appunto il territorio (più che il settore) su cui dovrebbe insistere una pluralità di azioni tale da rompere il circolo del declino e da stimolarne la traiettoria di crescita.

La capacità di combinare le diverse misure della politica di sviluppo rurale, ed anche di coordinarle con altre azioni importanti per il territorio, quali quelle che scaturiscono dalla più ampia politica di coesione sociale, è strettamente dipendente dalla capacità di governo e dalla lungimiranza degli enti locali. Sotto questo profilo è preoccupante che le regioni e gli Stati Membri più poveri si siano concentrati soprattutto sulle misure settoriali, come gli investimenti per modernizzare le aziende agricole e gli investimenti nella filiera agro-alimentare. Essi mostrano, invece, difficoltà ad usare misure più "territoriali", come quelle per le aree svantaggiate o quelle

agro-ambientali (che sono particolarmente coerenti con gli altri Fondi Strutturali), a differenza di quanto avviene nelle aree economicamente più dinamiche dell'UE (Shucksmith et al 2005).

Sulla base dei documenti di valutazione dei precedenti cicli di intervento si possono evidenziare altri rischi per le aree più deboli, in particolare un rischio connesso alla possibilità di accesso ai finanziamenti come conseguenza di tre tipi di problemi: le modalità di accesso alle risorse finanziarie, la governance del programma e la struttura delle aziende in alcune aree. Rispetto al primo problema, nel precedente ciclo di programmazione vari Stati membri hanno incontrato difficoltà nel co-finanziare nuove misure di sviluppo rurale a livello nazionale e regionale (Mantino 2003). Le regole di cofinanziamento, che prevedono la partecipazione dei privati e delle autorità locali rischiano di far convergere le risorse là dove si trovano regioni e beneficiari economicamente più forti, dal momento che qui vi sono potenziali beneficiari meglio informati, meglio organizzati e con maggiori disponibilità economiche (Corte dei Conti Europea 2006). Il risultato è una distribuzione diseguale dei fondi per lo sviluppo rurale, con un sottofinanziamento delle regioni e dei Paesi con maggiori necessità. Questo problema è stato notato anche dalla Valutazione di Medio Periodo della politica di sviluppo rurale (Agra CEAS Consulting 2005) che evidenzia come, nel periodo 2000-2003, tale politica non abbia mostrato particolare attenzione agli aspetti di coesione territoriale.

Per quanto riguarda i problemi che scaturiscono dalla governance, l'esperienza condotta finora nella gestione del programma ha evidenziato che alcuni problemi possono scaturire dal modo in cui viene applicato il principio di sussidiarietà. Infatti i criteri di eleggibilità non determinano meccanicamente le aree destinatarie degli aiuti; in pratica la selezione di tali aree è il risultato di un processo di negoziazione tra diversi livelli di governo (Stato, regioni o enti locali). Ciò fa sì che considerazioni politiche (quali la rilevanza di un'area come bacino di voti) ed amministrative (quali il mantenimento dello status quo degli amministratori) interferiscano di fatto con il processo di selezione, ponendo in secondo piano i bisogni effettivi delle aree. In proposito va fatto presente che la capacità negoziale delle aree più deboli è spesso anch'essa più limitata. Di conseguenza, non infrequentemente finiscono per essere penalizzate proprio le aree più deboli da un punto di vista socio-economico, che avrebbero invece bisogno di avere maggiori aiuti.

Va infine ricordato un ultimo problema di natura strutturale e settoriale, legato alla dimensione delle aziende agricole. Infatti nelle regioni più povere dell'UE molte piccole aziende non raggiungono la dimensione minima richiesta per accedere ai finanziamenti (Agra CEAS Consulting 2005) e questo si è tradotto in un minore flusso di finanziamenti confluenti verso le aree meno sviluppate.

In sostanza l’allocazione delle risorse finanziarie tra regioni e paesi non appare sempre coerente con la necessità di concentrare risorse verso le aree meno sviluppate. Anche se le misure del Pilastro 2 della PAC sono meno concentrate nelle regioni più ricche dell’UE rispetto a quelle del Pilastro 1, la distribuzione delle risorse continua a penalizzare le regioni ed i paesi più poveri (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions 2006c). L’implicazione negativa riguardo al problema della povertà è quindi il rischio che le aree meno sviluppate, che di solito hanno anche un minore potere negoziale, possano essere seriamente penalizzate nell’allocazione delle risorse finanziarie (Mantino 2003; Lucatelli e Raimondo 2007).

Un ultimo problema riguarda lo spazio assegnato allo sviluppo rurale nel contesto della PAC. Abbiamo già sottolineato come il Pilastro 2 sia quello più appropriato per migliorare le condizioni economiche delle aree meno sviluppate, attraverso misure che mettano in moto processi di sviluppo endogeno. Nonostante ciò, i finanziamenti destinati alla politica di sviluppo rurale sono tuttora molto inferiori a quelli per il Pilastro 1 che, come notato in precedenza, si concentrano sui territori più ricchi. Come mostra la Tabella 4, anche negli ultimi anni le risorse per lo sviluppo rurale continuano a rappresentare circa il 10% del bilancio UE, che corrisponde a solo il 20-22% del totale delle risorse destinate alla PAC.

Tabella 4. Risorse finanziarie per l’agricoltura e lo sviluppo rurale 2004-2007 (milioni Euro)

	2004	2005	2006	2007
Bilancio UE	106982,7	113942,5	118413,4	123932,3
Agricoltura e sviluppo rurale	48473,2	53059,8	55401,3	55028,4
Sviluppo rurale	10158,4	10849,2	12012,2	12366,2
	2004	2005	2006	2007
Agricoltura e sviluppo rurale/bilancio UE (%)	45,3	46,6	46,8	44,4
Sviluppo rurale/bilancio UE (%)	9,5	9,5	10,1	10,0
Sviluppo rurale/Agricoltura e sviluppo rurale (%)	21,0	20,4	21,7	22,5

Fonte: DG Agricoltura e sviluppo rurale

Anche se negli ultimi vent’anni, a partire dalla riforma dei Fondi Strutturali del 1988, sono stati compiuti molti passi in avanti nel rafforzamento della politica di sviluppo rurale, tale processo appare dunque ancora incompleto e più coerente con la parte della Strategia di Lisbona che intende promuovere la capacità di competere sui mercati globali piuttosto che con quella parte che intende promuovere l’inclusione sociale.

5. Conclusioni

Il paper ha evidenziato che nell'UE si può riscontrare uno specifico problema di povertà e di rischio di esclusione sociale relativo alle aree rurali, come avviene anche in altri paesi sviluppati quali Stati Uniti e Canada. Si è visto poi che la politica settoriale per l'agricoltura e per lo sviluppo rurale ha una parziale coerenza con la Strategia di Lisbona. Infatti, la PAC è stata drasticamente riformata per tener conto delle nuove sfide poste dal contesto europeo ed internazionale e dei crescenti vincoli di bilancio. Le recenti riforme hanno portato la PAC ad articolarsi chiaramente in due linee separate di azione, l'una diretta al sostegno settoriale e l'altra rivolta allo sviluppo rurale.

Più in particolare, il sostegno settoriale mostra una coerenza con la Strategia di Lisbona rispetto ai temi del miglioramento della competitività e della sostenibilità, mentre lo sviluppo rurale ha una maggiore complementarietà con le azioni che promuovono l'inclusione sociale. Il nuovo programma di sviluppo rurale 2007-2013 include alcune misure specifiche per migliorare la qualità della vita (Asse 3) che possono avere un impatto significativo sull'inclusione sociale. Infatti le misure comprendono azioni quali il miglioramento dell'occupazione attraverso la formazione di microimprese, l'adeguamento della formazione culturale e delle competenze della popolazione rurale; inoltre vengono previste misure di potenziamento delle infrastrutture ai diversi livelli, dai trasporti agli asili, alle scuole ed alle strutture per anziani, spesso soli e lontani dai centri di servizio.

Tuttavia tali misure, pur importanti in linea di principio, richiedono un chiaro impegno – anche finanziario- degli Stati membri e degli enti decentrati per la loro promozione e l'esplicitazione di una chiara linea di indirizzo nei confronti del tema dell'inclusione sociale. Vi è quindi il rischio che le azioni dell'Asse 3 vengano trascurate a vantaggio di altri interventi, quali ad esempio quelli per la promozione della modernizzazione delle aziende o la difesa ambientale, su cui vi è una consuetudine di intervento già consolidata da parte degli Stati membri e degli stessi beneficiari. Non è un caso che se si guarda agli impegni dei vari paesi vi sia una netta prevalenza della destinazione degli interventi finanziari sugli Assi 1 e 2. In sostanza, le misure dell'Asse 3, pur importanti sul piano dei principi, rischiano di non affrontare in modo esplicito il tema dell'inclusione sociale e quindi di avere effetti limitati in tale senso.

Per quanto riguarda il possibile impatto della PAC su particolari gruppi a rischio, si è visto che questa politica continua a concentrare una buona parte delle proprie risorse finanziarie nelle imprese che hanno maggiori potenzialità; si mostra pertanto del tutto inefficace nel sostenere i gruppi sociali più deboli operanti nel settore agricolo, quali piccole aziende, lavoratori stagionali ed immigrati. I correttivi introdotti finora con la modulazione degli aiuti appaiono troppo limitati, anche se rappresentano una svolta significativa all'interno dell'impostazione della PAC. Una

maggiore accelerazione in questa direzione potrebbe rappresentare un aspetto importante di reindirizzamento di tale politica.

Più in generale, per migliorare l'inclusione sociale e la lotta alla povertà, potrebbe essere opportuna una maggiore coerenza tra gli obiettivi della PAC ed i due pilastri che la compongono. La modulazione degli aiuti è anche in tale caso una buona misura, dal momento che consente di spostare risorse dal sostegno destinato alle aziende più grandi verso lo sviluppo rurale, più consona a promuovere l'inclusione delle aree più povere. Tuttavia, la modulazione ha ancora una rilevanza limitata, ed il suo rafforzamento potrebbe avvicinare la PAC alle politiche di lotta alla povertà.

Infine, alcuni dubbi riguardano poi l'efficacia della separazione della politica di sviluppo rurale dal quadro della politica di coesione nel ciclo di programmazione 2007-2013, a differenza di quanto avveniva nei cicli di programmazione precedenti. Infatti per combattere povertà e rischio di esclusione dei territori rurali è molto importante che le azioni strutturali si muovano in modo sinergico e vi sia quindi coerenza tra le azioni promosse dallo sviluppo rurale e quelle della strategia di coesione. L'aver separato i due programmi, collocando lo sviluppo rurale all'interno della PAC e al di fuori della coesione, potrebbe rappresentare un passo indietro rispetto alla riforma dei fondi strutturali che aveva operato dal 1988 al 2006 (Storti et al. 2004). Sono tuttavia presenti anche vantaggi nell'inserimento della politica di sviluppo rurale all'interno della PAC: le funzioni di queste due politiche sono complementari e quindi potrebbero crearsi sinergie tra gli agricoltori e gli altri attori sociali ed economici delle aree rurali, in grado di migliorare l'efficacia e la capacità di innovazione di entrambe le politiche (Saraceno 2002). In questo caso molto dipenderà dalla capacità di coordinamento e di governo a livello locale.

Bibliografia

Agra CEAS Consulting (2005). *Synthesis of Rural Development Mid-Term Evaluation Lot 1 EAGGF Guarantee*. Bruxelles.

Anania G, Tenuta A. (2006) Ruralità, urbanità e ricchezza nelle Italie contemporanee *AgriRegioniEuropa*, n 7, dicembre, 17-21.

Anania G., Tenuta A. (2008) Ruralità, urbanità e ricchezza nei comuni italiani, *La questione Agraria*, n. 1, 71-103.

Banca Mondiale (2005). *Introduction to Poverty Analysis*, Washington.

Bertolini P. (1977). Lo stato di applicazione delle direttive comunitarie. *Rivista di Economia Agraria*, 4.

- Bertolini P., Giovannetti E. and Montanari M. (2003). La riforma Mac Sharry: distribuzione degli aiuti per i cereali ed effetti regionali. In Brasili C. (ed.), *Cambiamenti strutturali e convergenza economica nelle regioni dell'Unione Europea*. Bologna, Clueb.
- Bertolini P., Montanari M., Peragine V. (2008). *Poverty and Social Exclusion in Rural Areas*, Bruxelles, Commissione Europea, DG Occupazione, Affari Sociali e Pari Opportunità.
- Bertolini P. e Montanari M. (2009) "Un approccio territoriale al tema della povertà in Europa: dimensione rurale e urbana", *Economia e Lavoro*, 1/2009, pp. 29-53.
- Bryden J. (2002) Rural Development Indicators and Diversity in the European Union, relazione presentata alla conferenza *Measuring Rural Diversity*, Economic Research Service, Washington, DC, 21 Novembre.
- Commins P. (2004) Poverty and Social Exclusion in Rural Areas: Characteristics, Processes and Research Issues, *Sociologia Ruralis*, 1, 59-75.
- Commissione Europea (2005). *Prospects For Agricultural Markets And Income 2005 – 2012*. Bruxelles, DG Agricoltura e Sviluppo Rurale.
- Commissione Europea (2006a) *L'iniziativa Leader*, Bruxelles, DG Agricoltura e Sviluppo Rurale.
- Commissione Europea (2006b) *Study on Employment in Rural Areas*, Bruxelles, DG Agricoltura e Sviluppo Rurale.
- Commissione Europea (2007a). *A selection of Leader+ best practices*. Bruxelles, DG Agricoltura e Sviluppo Rurale.
- Commissione Europea (2007b). *Growing regions, growing Europe. Fourth report on economic and social cohesion*. Bruxelles, DG Politica Regionale.
- Commissione Europea (2007c). *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion*. Bruxelles, DG Occupazione, Affari Sociali e Pari Opportunità.
- Commissione Europea (2007d). *Rural Development in the European Union. Statistical and Economic Information. Report 2007*. Bruxelles, DG Agricoltura e Sviluppo Rurale.
- Commissione Europea (2008) *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion: Supporting Document*, Bruxelles, DG Occupazione Affari Sociali e Pari Opportunità.
- Corte dei Conti Europea (2006). "Special report concerning rural development investments: do they effectively address the problems of rural areas?", *Special report*, No 7/2006.
- De Filippis, F. (2009). "L'Health Check della PAC: uno sguardo d'insieme", *QA La questione agraria*, 1.
- EAPN (2007). *Inclusion in Structural Funds 2007-2013*. Disponibile a http://www.eapn.org/code/en/publ_detail.asp?pk_id_content=3134

- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2006c). *European Quality of Life Survey: Urban-rural differences*. Lussemburgo, Ufficio per le Pubblicazioni Ufficiali delle Comunità Europee.
- Eurostat (2005). Income poverty and social exclusion in the EU25. *Statistics in focus*, 13.
- Hoynes H.W., Page M.E. e Stevens A.H. (2006). Poverty in America: Trends and Explanations. *Journal of Economic Perspectives*, 20, n. 1.
- Lofredi P. e Schmitt B. (2006). *Evaluer les impacts territoriaux des politiques de développement économique géographiquement ciblées: l'exemple du programme objectif 5b en France*. Mimeo.
- Lucatelli S. e Raimondo L. (2007). La politica regionale e i territori rurali: il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, *AgriRegioniEuropa*, 8.
- Mantino F. (2003). La riforma delle politiche di sviluppo rurale in Europa: aspetti finanziari e istituzionali. Paper presentato alla Conferenza "Le politiche di sviluppo rurale in Europa: profili attuali e proposte di riforma", Roma, 29-30 Aprile.
- OCSE (2005). *Regions at a Glance*, OECD Publications, Parigi.
- OCSE (2006). *The New Rural Paradigm: Policies and Governance*, OECD Publications, Parigi.
- Saraceno E. (2002). *Rural Development policies and the Second Pillar of the Common Agricultural Policy*. Paper presentato al Congresso della European Association of Agricultural Economists, Saragozza, Agosto.
- Shucksmith M. (2004) Young people and Social Exclusion in Rural Areas, *Sociologia Ruralis*, 1, 43-59.
- Shucksmith M., Thomson K. and Roberts D. (ed.) (2005). *CAP and the Regions: the Territorial Impact of the Common Agricultural Policy*. Oxford, CAB International.
- Storti D., Henke R. and Macrì M.C. (2004). *The new European rural policy: a comparative analysis across regions in the EU*. Paper presentato al Seminario della European Association of Agricultural Economists, Vienna, 21-24 aprile.

RECENTLY PUBLISHED “Materiali di Discussione”

- N. 611 - *The recent reforms of the Italian personal income tax: distributive and efficiency effects*, by Massimo Baldini and Daniele Pacifico [March 2009]
- N. 610 - *La City di Torino. Alla ricerca del quartiere finanziario della città a metà Ottocento*, by Simone Fari [March 2009]
- N. 609 - *Which European model for elderly care? Equity and cost-effectiveness in home based care in three European countries*, by Francesca Bettio and Giovanni Solinas [February 2009]
- N. 608 - *Immigrant Links, Diasporas and FDI. An Empirical Investigation on Five European Countries*, by Sara Flisi and Marina Murat [January 2009].
- N. 607 - *Il boom demografico prossimo venturo. Tendenze demografiche, mercato del lavoro ed immigrazione: scenari e politiche*, by Michele Bruni [December 2008].
- N. 606 - *Marriage and Other Risky Assets: A Portfolio Approach*, by Graziella Bertocchi, Marianna Brunetti and Costanza Torricelli [December 2008].
- N. 605 - *Sebastiano Brusco e la scuola italiana di sviluppo locale*, by Margherita Russo and Anna Natali [October 2008].
- N. 604 - *L'inchiesta nell'analisi della struttura sociale e dell'organizzazione della produzione. Il contributo di Sebastiano Brusco*, by Margherita Russo [October 2008].
- N. 603 - *Novità e tendenze nel quadro normativo della finanza dei comuni: entrate tributarie e patto di stabilità*, Maria Cecilia Guerra and Paolo Silvestri [December 2008].
- N. 602 - *Child care, asili nido e modelli di welfare*, by Paolo Bosi and Paolo Silvestri [October 2008].
- N. 601 - *Dentro la famiglia: le condizioni di vita dei bambini*, by Sara Colombini and Paolo Silvestri [October 2008].
- N. 600 - *Stili di vita, salute e accesso ai servizi sanitari: un'analisi delle disuguaglianze nella provincia di Modena*, by Anita Chiarolanza, Massimo Brunetti and Paolo Silvestri [October 2008].

“Materiali di Discussione” LATER PUBLISHED ELSEWHERE

- N. 546 - M. Murat and B. Pistoresi, *Emigrants and immigrants networks in FDI*, Applied Economics letters, April 2008, <http://www.informaworld.com/content~content=a789737803~db=all~order=author> (electronic publication), **WP No. 546 (December 2006)**.
- N. 545 - M. Brunetti and C. Torricelli, *The Population Ageing in Italy: Facts and Impact on Household Portfolios*, in M. Balling & E. Gnan & F. Lierman (eds.), *Money, Finance and Demography: The Consequences of Ageing*, Vienna, Suerf, **WP No. 545 (November 2006)**.
- N. 532 - M. Montanari, *Between European Integration and Regional Autonomy: The Case of Italy from an Economic Perspective*, Constitutional Political Economy, Vol. 17, 4, pp. 277-301, **WP No. 532 (March 2006)**.
- N. 529 - M. Montanari, *Knocking on the EU's door: the Political Economy of EU-Ukraine Relations*, Journal of Contemporary European Research, Vol. 3, 1, pp. 64-78, **WP No. 529 (February 2006)**.
- N. 518 - M. Brunetti and C. Torricelli, *Economic Activity and Recession Probabilities: information content and predictive power of the term spread in Italy*, Applied Economics, 2008, in press, **WP No. 518 (December 2005)**.
- N. 517 - M. Murat and S. Paba (2006), *I distretti industriali tra immigrazioni e internazionalizzazione produttiva*, in B. Quintieri (ed.) *I distretti italiani dal locale al globale*, Rubbettino, **WP No. 517 (December 2005)**.
- N. 491 - V. Moriggia, S. Muzzioli and C. Torricelli, *On the no arbitrage condition in option implied trees*, European Journal of Operational Research, forthcoming (doi: 10.1016/j.ejor.2007.10.017), **WP No. 491 (May 2005)**.
- N. 482 - G. Di Lorenzo and G. Marotta, *A less effective monetary transmission in the wake of EMU? Evidence from lending rates passthrough*, ICAFI Journal of Monetary Economics, Vol. 4, 2, pp. 6-31, **WP No. 482 (February 2005)**.
- N. 472 - M. Brunetti and C. Torricelli, *The internal and cross market efficiency in index option markets: an investigation of the Italian market*, Applied Financial Economics, Vol. 17, 1, pp. 25-33, **WP No. 472 (November 2004)**.
- N. 466 - G. Marotta, *La finanza del settore non profit tra ritardi nei pagamenti e Basilea 2*, Banca Impresa Società, Vol. XXIV, 1, pp. 35-51, **WP No. 466 (September 2004)**.

- N. 453 - Pederzoli and C. Torricelli, *Capital requirements and Business Cycle Regimes: Forward-looking modelling of Default Probabilities*, Journal of Banking and Finance, VI. 29, 12, 2005, pp. 3121-3140, **WP No. 453 (February 2004)**.
- N. 448 - V. Moriggia, S. Muzzioli, C. Torricelli, *Call and put implied volatilities and the derivation of option implied trees*, Frontiers In Finance and Economics, vol.4, 1, 2007, pp. 35-64, **WP No. 448 (November 2003)**.
- N. 436 - M. Brunetti and C. Torricelli, *Put-Call Parity and cross-market efficiency in the Index Options Markets: evidence from the Italian market*, International Review of Financial Analysis, VI.14, 5, pp. 508-532, **WP No. 436 (July 2003)**.
- N. 429 - G. Marotta, *When do trade credit discounts matter? Evidence from Italian Firm-Level Data*, Applied Economics, Vol. 37, 4, pp. 403-416, **WP No. 429 (February 2003)**.
- N. 426 - A. Rinaldi and M. Vasta, *The Structure of Italian Capitalism, 1952-1972: New Evidence Using the Interlocking Directorates Technique*, Financial History Review, vol, 12, 2, pp. 173-198, **WP No. 426 (January 2003)**.
- N. 417 - A. Rinaldi, *The Emilian Model Revisited: Twenty Years After*, Business History, vol. 47, 2, pp. 244-226, **WP No. 417 (September 2002)**.
- N. 375 - G. Marotta, *La direttiva comunitaria contro i ritardi nei pagamenti tra imprese. Alcune riflessioni sul caso italiano*, Banca, Impresa, Società, Vol. XX, 3, pp. 451-71, **WP No. 375 (September 2001)**.
- N. 303 - G. Marotta and M. Mazzoli, *Fattori di mutamento nella domanda di prestiti ed effetti sulla trasmissione della politica monetaria*, in P. ALESSANDRINI (ed.) *Il sistema finanziario italiano tra globalizzazione e localismo*, Bologna, Il Mulino, pp. 223-260, **WP No. 303 (April 2000)**.
- N. 131 - G. Marotta, *Does trade credit redistribution thwart monetary policy? Evidence from Italy*, Applied Economics, Vol. 29, December, pp. 1619-29, **WP No. 131 (1996)**.
- N. 121 - G. Marotta, *Il credito commerciale in Italia: una nota su alcuni aspetti strutturali e sulle implicazioni di politica monetaria*, L'Industria, Vol. XVIII, 1, pp. 193-210, **WP No. 121 (1995)**.
- N. 105 - G. Marotta, *Credito commerciale e "lending view"*, Giornale degli Economisti e Annali di Economia, Vol. LIV, 1-3, gennaio-marzo, pp. 79-102; anche in G. Vaciago (a cura di) *Moneta e finanza*, Bologna, Il Mulino, **WP No. 105 (1994)**.