

PAESAGGIO AGRARIO E POLITICA SOCIO STRUTTURALE NELLA PAC
Relazioni e fattori di influenza della PAC sull'evoluzione dei Paesaggi Agrari d'Italia.

Roberto Zompì¹

Premessa

Nell'articolo precedente ho tentato di descrivere sommariamente l'articolazione della Politica Agricola Comune soffermandomi sul "primo pilastro" PAC. In particolare ho tentato di illustrare i principali meccanismi di funzionamento incidenti sul paesaggio agrario cercando di comprendere la portata potenziale della politica agricola sul territorio.

Abbiamo visto come la PAC sia impostata su due distinti pilastri: il primo, quello della politica dei prezzi e dei mercati, ed il secondo, la così detta politica delle strutture. Queste categorie, distinte in termini funzionali, sono interoperanti e collaborano al fine del raggiungimento degli obiettivi generali della politica economica.

La distinzione in "settori operativi" si riconduce ad una più generica definizione di "politica economica" in cui coesiste la necessità di sostenere direttamente le imprese con strumenti finanziari diretti, e di innescare, attraverso l'azione politica, meccanismi volti a sostenere un sistema più complesso, del quale l'azienda è parte attiva e sulla quale ricadono gli effetti (Zamagni 1998), ovvero strumenti indiretti.

Ciò avviene con l'auspicio che le azioni attuate all'interno dell'impresa, si possano riverberare sul complesso sistema territoriale di pertinenza, sui sistemi esterni per rientrare virtuosamente all'impresa stessa.

Alla base delle teorie di politica economica è assodata la caratteristica del soggetto di generare esternalità secondo un disegno non esplicitamente insito negli obiettivi dell'attore stesso. Si presuppone che un'azione di sostegno rivolta all'azienda (come il finanziamento diretto in forma assistenziale) che sia in grado di innescare un processo che fa corrispondere alla soddisfazione degli obiettivi economici (profitto), un accresciuto grado di benessere della comunità. In coerenza con l'obiettivo specifico previsto dalla politica delle strutture.

Tale fenomeno è di particolare interesse se si considera la qualità del paesaggio come una esternalità positiva, in quota parte ottenuta attraverso la politica, in grado di alimentare l'economia locale, lo sviluppo, il capitale sociale, la conservazione dei beni paesistici ecc.

In questo articolo completo la dissertazione sulle relazioni tra PAC e paesaggio affrontando nello specifico quanto attiene il "secondo pilastro" e lo Sviluppo Rurale.

¹ Architetto, specialista in Architettura dei Giardini e Progettazione del Paesaggio.

Docente a contratto presso la Prima Facoltà di Architettura "L.Quaroni" in "Cartografia tematica" e "Progettazione del Paesaggio"

La politica delle strutture all'interno della PAC

Il significato di “struttura”, alla quale la PAC fa riferimento, riguarda la componente socio-economica del contesto agricolo, come si legge nell'art.33 §2 del TCE² dove, in modo lapidario, è definito l'indirizzo politico del secondo pilastro (la PAC avrà una sua fisionomia giuridicamente consolidata solo nel 1962).

"Nell'elaborazione della politica agricola comune e dei metodi speciali che questa può implicare, si dovrà considerare:

- a) il carattere particolare dell'attività agricola che deriva dalla struttura sociale dell'agricoltura e dalle disparità strutturali e naturali fra le diverse regioni agricole;*
- b) la necessità di operare gradatamente gli opportuni adattamenti;*
- c) il fatto che, negli Stati membri, l'agricoltura costituisce un settore intimamente connesso all'insieme dell'economia."*

Nell'intenzione dei firmatari del TCE, la politica di ammodernamento delle strutture sociali dell'agricoltura avrebbe dovuto essere ordinatrice della politica agricola per tutta la sua durata, supportare l'azione politica di lungo periodo, ed accompagnare i grandi processi di cambiamento del settore agricolo inquadrati all'interno del più generale sviluppo economico, come si evince dal passaggio alla lettera c).

Nel passaggio alle lettere a) e b) si interpreta, con chiarezza, la volontà di perseguire l'obiettivo della coesione sociale, ovvero della costruzione delle condizioni paritarie e di sostanziale equità per gli operatori dislocati nelle differenti realtà locali.

Tuttavia, come più avanti sarà evidente, la politica dei prezzi e dei mercati, inizialmente concepita come un complesso di interventi di natura congiunturale e a breve termine, nel tempo, ha assunto uno spessore diverso facendo gravitare su di sé oltre il 95% della spesa agricola complessiva.

È condiviso che ciò sia avvenuto per il fatto che gli strumenti tecnici del primo pilastro siano stati gestiti al livello istituzionale più alto³ coprendo il territorio comunitario in modo acritico ed as-spaziale, ovvero fuori dalle ragioni territoriali discriminanti, raggiungendo direttamente ed indirettamente la più sperduta e minuta azienda agricola.

Rispetto al primo pilastro della PAC, che opera un sostegno diretto all'azienda attraverso i meccanismi di regolazione del mercato (e di cui ho parlato nel report precedente), nel secondo pilastro si attuano quelle strategie rivolte alla costruzione di un sistema organico allo scopo di facilitare le attività di scambio, di innovazione e competitività delle imprese stesse.

Per quanto attiene la parte strutturale della PAC, le strategie individuate sono centrate sui seguenti punti:

² Trattato che istituisce la Comunità Europea, Roma 25.03.1957

³ Si ricorda che la PAC prevede espressamente la divisione di competenze ai diversi livelli istituzionali, riserva la politica di controllo dei prezzi e del mercato al livello comunitario, mentre le politiche delle strutture sono affidate agli Stati membri che, a seconda del proprio assetto istituzionale, hanno facoltà di gestire gli strumenti attuativi.

- sostegno e regolamentazione del mercato e del lavoro;
- promozione e ricerca scientifica;
- formazione degli operatori;
- assistenza tecnica;
- miglioramento della struttura aziendale, finalizzato a perseguire alcuni obiettivi specifici riferiti ad altre politiche:
 - ambiente;
 - competitività;
 - sicurezza alimentare;
 - qualità;
 - ...
- sostegno alla realizzazione o mantenimento delle infrastrutture a supporto delle attività nei campi:
 - irrigazione;
 - viabilità;
 - elettrificazione;
 - ...

questo pacchetto di strategie è evidentemente in grado di dare luogo a delle trasformazioni del territorio ed incidere sulla figurabilità del paesaggio: prima di tutto attraverso l'introduzione di nuovi elementi fisici come strade e servizi a rete ma anche tramite la diffusione di nuove tecniche colturali ed il trasferimento di specifici know-how tra territori diversi.

Tra i fattori di perdita della figurabilità del paesaggio agrario, probabilmente tra i più subdoli ed efficaci, è il meccanismo di annullamento delle individualità espresse dalla dimensione locale. Tale fenomeno può essere innescato dalle politiche che tentano la riduzione del gap socio-economico e "culturale" tra popolazioni diverse, a mio avviso travisando il significato più profondo del principio di coesione. In altre parole, si pone la questione della omologazione tecnica e tecnologica degli agricoltori abituati ad operare con modalità consolidate dalle tradizioni storiche e fortemente territorializzate, cioè legate al contesto ed al sistema economico locale.

Si espone il paesaggio agrario al rischio di omologazione delle strutture proprie attraverso la divulgazione di tecniche e l'applicazione di tecnologie su territori caratterizzati da condizioni ambientali e culturali simili e che invece, nel relativo isolamento, avevano sviluppato caratteri figurativi ed espressivi differenti.

Come vedremo, alcune misure per la formazione dei giovani e delle maestranze contengono il potenziale per veicolare questo rischio.

Nel contempo, è necessario tenere in considerazione la difficoltà di far percolare il dispositivo politico nei contesti relativamente esterni o marginali ai circuiti di condivisione delle conoscenze. In particolare mi riferisco alla dimensione della piccola e piccolissima struttura economica, spesso a conduzione familiare, arroccata nei territori collinari e montani, operante al di fuori della dimensione industriale delle attività agricole, o poco strutturate, per i quali il novellato della politica delle strutture è in grado di esercitare una influenza limitata e solo attraverso organismi mediatori.

L'avvio della politica delle strutture dal 1972 al 1984

Come detto, già nel 1957 con la firma del TCE, ancor prima che venisse formulata la PAC, sono stati stabiliti i principi direttori della politica socio-strutturale ad essa allegata. Tuttavia la grave situazione economica, in cui il comparto versava un po' in tutta Europa, impose di adottare dei provvedimenti di immediata efficacia individuati nelle strategie di intervento dirette efficaci sui mercati e sui prezzi, ben sapendo che la politica delle strutture avrebbe potuto garantire delle ricadute positive solo a medio o lungo termine, con una tempistica non accettabile.

È, pertanto, necessario attendere il 1972 per vedere promulgati i primi provvedimenti in questo campo e sviluppati i principi cardine con cui negli anni a seguire si strutturerà il secondo pilastro PAC.

Un'altra ragione del "ritardo" con cui entrano sulla scena politica i provvedimenti socio-strutturali, risiede nella difficoltà di individuare una risposta di livello sopranazionale adeguata e coerente con i criteri comunitari e adattabile a realtà estremamente eterogenee manifestate da problemi diversi ed intensità variabile sui territori.

Il problema viene risolto affidando agli Stati membri la gestione operativa degli strumenti incorniciati nel quadro tratteggiato a livello comunitario e trasmesso, dall'alto al basso, attraverso il dispositivo della direttiva⁴.

L'avvio effettivo della politica delle strutture per l'agricoltura, come detto, ha inizio nel 1972 e conclude il suo primo ciclo nel 1984, questo periodo coincide con l'emanazione di una serie di direttive tra il 1972 ed il 1975 la cui efficacia dura per un decennio circa. Di seguito si riportano i contenuti essenziali di quelle ritenute fondamentali.

- **Dir. 72/159 CEE**
prevede un sostegno agli investimenti per l'ammodernamento delle aziende e l'obbligo della predisposizione di un "Piano di Sviluppo Aziendale" con il compito di migliorare i processi produttivi e l'organizzazione delle attività d'impresa per garantire l'equivalenza del salario agricolo a quello medio extra-agricolo di riferimento nell'area geografica di riferimento. La spesa dell'aiuto economico doveva trovare ragione ed essere giustificata all'interno del piano;

⁴ La forma giuridica della "direttiva" consente alle Nazioni un grado di libertà maggiore ammettendo un ambito di interpretazione e adattabilità alle forme individuali che il "regolamento" nega, questo ha una cogenza più stringente e vincolante alle modalità di attuazione.

- Dir. 72/160 CEE
prevede la cessazione anticipata delle attività e nello specifico:
 - il sostegno al prepensionamento per favorire il ricambio generazionale e la riduzione del tasso di disoccupazione;
 - la cessazione dell'attività agricola per disincentivare le piccole e piccolissime aziende ritenute marginali al sistema economico, condizione indispensabile per il raggiungimento degli obiettivi più generali della PAC tra cui quello dell'ottenimento dei livelli di autosufficienza, sicurezza e stabilità delle produzioni agro-alimentari.
- Dir. 72/161 CEE
formazione e qualificazione degli agricoltori
- Dir. 75/268 CEE
promozione del sostegno all'agricoltura di montagna ed alle aree svantaggiate;

l'orientamento della direttiva 159 a marginalizzare la piccola azienda dimostra la propensione verso un modello di agricoltura prevalentemente industriale con un vantaggio, in ordine alla distribuzione delle risorse, per i paesi atlantici e, più in generale, per le regioni o gli ambiti territoriali che a questo modello possono fare riferimento, in particolare i sistemi di pianura e bassa collina modestamente connotate dal frazionamento poderale.

Come mette in luce Vieri⁵, la gran parte delle aziende in Italia presentarono piani di sviluppo indirizzati verso l'intensificazione produttiva, la costruzione dei fabbricati funzionali alle attività agricole ed il rinnovo del parco macchine, solo un quarto del totale dei piani presentati prevedeva l'ampliamento delle dimensioni aziendali. Questa affermazione lascia sottintendere una conveniente riorganizzazione dell'assetto produttivo in funzione delle colture più remunerative e con minori costi.

È intuibile il potenziale negativo su certi paesaggi le cui strutture vanno incontro all'abbandono o alla trasformazione sia in collina che in pianura per ragioni diverse, ammesso che gli interventi PAC non avessero già provveduto alla rimozione dei segni storici.

Sul piano della coerenza della politica, si mette in evidenza il tradimento dell'impostazione originaria in ordine all'obiettivo di coesione insito nella PAC a vantaggio di una disparità che solo in un secondo momento, nel '75, si tenta di ripianare con la promulgazione delle direttive a sostegno delle aree svantaggiate e della montagna. Si tratta di una integrazione economica compensativa volta a garantire un reddito soddisfacente agli operatori attivi nei contesti territoriali sfavorevoli all'agricoltura (sempre da intendersi in logica industriale) per condizioni morfologiche o ambientali.

Il pacchetto di provvedimenti del 1975 è stato potenzialmente in grado di esercitare degli effetti su alcuni paesaggi, come quelli alpini e montani in genere, le cui condizioni di esistenza e figurabilità,

⁵ VIERI S. *Politica agricola*, 2001 Ed Aegricole

all'interno della categoria del paesaggio agrario, dipendono fortemente dal ciclo stagionale delle lavorazioni integrate tra loro e richiedono la costante presenza di manodopera ammettendo uno scarso sviluppo dei processi di meccanizzazione. Nel complesso, questi provvedimenti sono stati parzialmente inefficaci e comunque sono andati applicandosi su contesti che già alla soglia degli anni '60 erano fortemente compromessi e cominciavano a degradare proprio in virtù dell'abbandono della manodopera attirata dai comparti industriali (Sestini 1962).

Altro elemento di disparità è l'affidamento della politica delle strutture alle amministrazioni degli Stati, ognuna delle quali organizza l'attuazione delle direttive con modalità proprie. (in questo momento ho scelto al di non addentrarmi nell'argomento).

Sembra emergere, attraverso le direttive, la propensione ad una strategia diretta alla organizzazione delle attività aziendali e finalizzata al sostegno salariale. Tale posizione è in accordo con i grandi obiettivi della PAC in forma coadiuvante a quanto predisposto nel primo pilastro, dove, attraverso la politica dei prezzi e la regolazione del mercato, si è, di fatto, ottenuto il sostegno ai redditi.

Secondo una impostazione squisitamente liberista, entrambi gli assi della PAC non dichiarano il riferimento alla politica dell'assistenza, sebbene di fatto il sostegno al reddito sia una forma assistenziale; le aziende, invece, sono fortemente chiamate a dare un contributo imprenditoriale per ottenere l'aiuto e quindi modificare anche radicalmente le modalità tecniche colturali. A mio parere indirettamente "forzate", come detto, ad omologarsi secondo comportamenti premianti a scapito dell'organizzazione spaziale delle componenti strutturanti il paesaggio. È condiviso che la finalità ultima degli imprenditori fosse stata quella di utilizzare le risorse finanziarie della politica delle strutture per usufruire al massimo dalle opportunità offerte dal primo pilastro PAC, innescando una sorta di "circolarità" del finanziamento, pericolosa per il bilancio economico complessivo.

Dal regolamento del 1985 ad Agenda2000

Nel clima che ha portato la Comunità alla firma dell'Atto Unico⁶, nel 1986, nel solco del dibattito sulla riduzione degli squilibri che ha dato vita alla così detta "Politica di coesione economica e sociale" della Comunità Europea, viene emanato il Regolamento CEE 797/85, *Miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie*, che colma il vuoto lasciato dalle direttive che hanno caratterizzato il primo periodo.

La scelta della forma giuridica del Regolamento impone agli Stati membri le modalità di attuazione delle politiche che diventa così omogenea su tutto lo spazio europeo eliminando la discrezionalità e disparità attuativa intrinseca alle direttive ed insita nelle differenti capacità amministrative delle diverse regioni.

I due aspetti significativi del portato regolamentare sono:

⁶ L'Atto firmato all'Aia il 28.02.1986 entrato in vigore il 01.07.87 è una revisione dei trattati di Roma del '57.

Lo scopo principale del trattato è di incrementare l'integrazione fra i paesi della Comunità e diminuire le disparità al suo interno. L'obiettivo è quindi quello di realizzare un mercato unico con la libera circolazione di mano d'opera, merci e capitali. Vengono sancite alcune nuove aree decisionali tra cui: l'ambiente, la coesione, la ricerca e lo sviluppo tecnologico. L'Atto unico europeo anticipa il progetto di Unione economica e monetaria.

- l'offerta di un ventaglio di modalità d'intervento e la riorganizzazione delle azioni dirette alle imprese che fino a quel momento erano state predisposte. Vengono consolidati alcuni indirizzi come il premio all'inserimento dei giovani agricoltori, aiuti alle aree sensibili dal punto di vista ambientale e le misure forestali;
- maggiore coordinamento con il primo pilastro PAC, soprattutto per quanto concerne la soluzione del problema delle eccedenze (che in quegli anni stava raggiungendo dimensioni poco controllabili) e la costruzione degli "ammortizzatori" necessari per sopperire alla perdita di reddito causate dalla riduzione dei prezzi d'intervento progressivamente ridotti per adeguare il comparto ai prezzi di mercato e ridurre il costo della PAC.
Viene abbandonato l'obiettivo del reddito comparabile, ovvero si offrono all'agricoltore gli strumenti per poter comporre l'integrazione al reddito agricolo in base alla propria capacità di sviluppare nuove forme d'impresa.

Quest'ultimo passaggio introduce una novità importante in quanto sostiene la necessità di organizzare il reddito d'impresa su piani diversi da quello agricolo e affidarlo unicamente alla quantità del raccolto. Si introducono temi come: la qualità del prodotto, diversificazione e conversione delle produzioni, questioni ambientali etc.

Al 1985 la linea d'azione politica è ancora poco connessa al territorio e, come per il primo pilastro PAC, la trasformazione dello spazio rurale non è considerata un tema centrale tanto più in termini paesaggistici.

Le stesse ricadute sui paesaggi agrari sono più direttamente connesse alle disposizioni regolamentari delle diverse OCM.

Invece, più o meno in tutti i Paesi, anche se con sensibilità variabile, l'attenzione alle questioni inerenti la qualità ambientale comincia ad essere centrale.

Come accennato, il clima in cui si genera e attua il Regolamento 797/85 è connotato dalla riforma dei Fondi Strutturali.

Questi interagiscono orizzontalmente sulle politiche comunitarie di cui la PAC è, probabilmente, la più significativa per territorio coperto e risorse spese. In relazione a questa, i fondi che alimentano il primo pilastro sono il FEOGA sezione Garanzia mentre il secondo è coperto dalla sezione Orientamento e da diversi strumenti riformati proprio alla metà degli anni '80⁷, e concorrenti tra di loro.

⁷ La politica di coesione economica e sociale porta alla riforma dei fondi strutturali:

- FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale) si prefigge principalmente di promuovere la coesione economica e sociale nell'Unione europea tramite azioni destinate a ridurre le disparità tra regioni o gruppi sociali;
- FSE (Fondo sociale Europeo) strumento finanziario che consente all'Unione di concretizzare gli obiettivi strategici della sua politica per l'occupazione;
- FEOGA (Fondo Europeo di Orientamento e Garanzia per l'Agricoltura) sezione orientamento che contribuisce alla riforma strutturale dell'agricoltura e allo sviluppo delle zone rurali.

La ragione costituente i fondi strutturali è quella di livellare le disparità socio-economiche tra le regioni, pertanto la connotazione spaziale degli interventi è di fondamentale rilievo. Il “processo” di territorializzazione avviene attraverso l’individuazione di zone connotate da carenze e ritardi di sviluppo, dei bisogni che, raggruppati ed elaborati tra loro divengono, per converso, “aree tematiche” di intervento politico, ovvero, “obiettivi⁸” di intervento.

Gli obiettivi sono stati revisionati nel tempo e gli stessi ambiti a questi assoggettati sono entrati o usciti dalla classificazione zonale in relazione alla rispondenza ai parametri stabiliti nella definizione stessa degli obiettivi.

L’individuazione degli obiettivi, a partire dai sette iniziali, ha finito per ridursi progressivamente secondo lo schema individuato nella tabella seguente.

TABELLA 1 EVOLUZIONE TEMPORALE DELLE PRIORITÀ (OBIETTIVI) DELLA POLITICA SOCIO STRUTTURALE (FONTE: VIERI 2001)

I PERIODO 1989-93		II PERIODO 1994-99		III PERIODO 2000-06	
Obiettivo	1	Obiettivo	1	Obiettivo	1
Obiettivo	2	Obiettivo	2	Obiettivo	2
Obiettivo	3	Obiettivo	3	Obiettivo	3
Obiettivo	4	Obiettivo	4		
Obiettivo	5	Obiettivo	5		
5a		5a			
5b		5b			
		OBIETTIVO	6		

Per quanto strettamente attiene il finanziamento coordinato in campo agricolo nei primi due periodi sono finanziate le aree che rientrano nell’Obiettivo 5, sia a) che b) e le aree Obiettivo 1 che includono anche le azioni socio strutturali in campo agricolo.

Il successivo Regolamento (CEE 2328/91) continuerà a filare lungo il sentiero tracciato nel 1985 rafforzando gli aspetti di indirizzo politico che fanno riferimento ai paradigmi della multifunzionalità e dell’approccio multisettoriale.

Allo stesso tempo si stringe ulteriormente il legame al primo pilastro PAC attraverso la valorizzazione del sostegno al reddito necessario per coprire le perdite sul fronte delle produzioni

⁸ Gli obiettivi sono articolati complessivamente come segue

- Obiettivo 1, promuovere lo sviluppo e l’aggiustamento strutturale delle regioni in deficit di sviluppo;
- Obiettivo 2, convertire la tendenza al declino industriale nelle regioni seriamente compromesse. Viene trasformato dopo Agenda 2000 in: ristrutturazione economica e sociale delle aree in declino;
- Obiettivo 3, lotta alla disoccupazione di lungo termine e facilitazione alle dinamiche di impiego dei giovani e delle persone escluse dal mercato del lavoro, parità tra uomo e donna. Viene trasformato dopo Agenda 2000 in sviluppo delle risorse umane;
- Obiettivo 4, riconversione ed aggiornamento dei lavoratori al cambiamento dei processi industriali
- Obiettivo 5a, accelerazione dell’aggiustamento delle strutture agricole nel quadro della riforma delle politiche agricole, la promozione della modernizzazione della pesca
- Obiettivo 5b, facilitare lo sviluppo e l’assetto strutturale delle aree rurali;
- Obiettivo 6, sviluppo ed aggiustamento delle regioni a bassa densità di popolazione;

Gli obiettivi Agenda 2000 si riducono da 7 a 3

nei settori eccedentari, che in quel momento si stavano tagliando drasticamente, cercando di far rientrare l'offerta dei prodotti all'interno delle logiche di libero scambio.

In accordo con il primo pilastro sono anche presenti delle misure a favore del ritiro dei seminativi dalla produzione e dell'estensivazione delle quantità di prodotto (riduzione della quantità di prodotto per unità di superficie) e la riconversione della produzione.

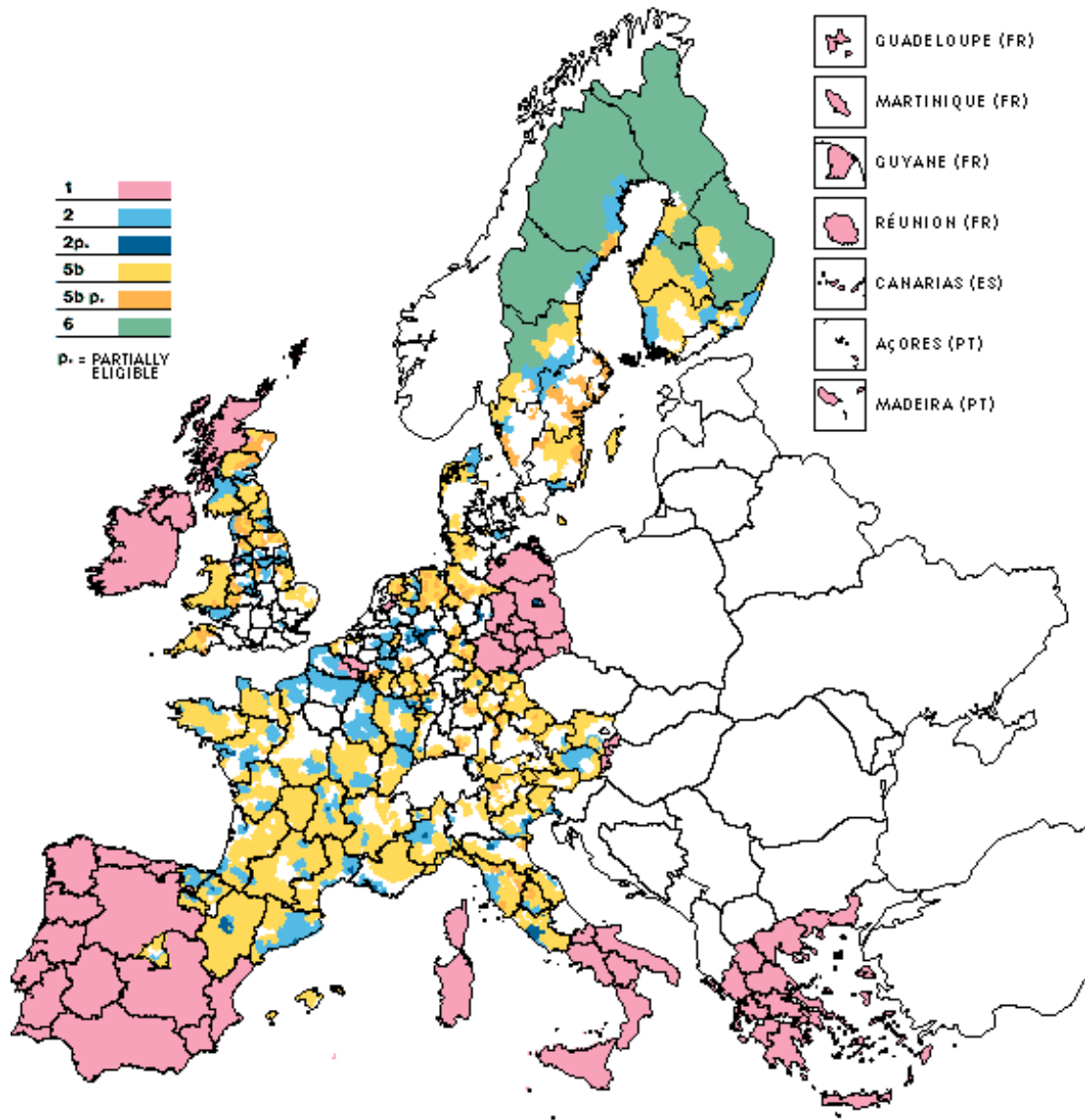


FIGURA 1 MAPPA DELLA DISTRIBUZIONE DELLE "AREE OBIETTIVO" NEL PERIODO 1994-1999 (FONTE: UE REGIONAL POLICY)

Nelle considerazioni allegate al Regolamento, si fa riferimento direttamente alla necessità di spezzare la circolarità del finanziamento comunitario a cui si è accennato in precedenza, facendo convogliare le risorse erogate per finanziare altri settori d'impresa connessi all'attività agricola ma non orientati alla produzione, come fino a quel momento in massima parte era stato.

A proposito degli obbiettivi a cui vengono dedicati gli investimenti, il regolamento indica la necessità di dirottare risorse verso:

“[...] un miglioramento qualitativo delle condizioni in cui è realizzata la produzione, [...] sugli investimenti che consentono di ridurre i costi di produzione e di migliorare le condizioni di vita e di lavoro o sugli investimenti intesi alla riconversione delle produzioni; tali aiuti possono altresì essere concessi agli investimenti intesi alla diversificazione delle fonti di reddito, in particolare mediante attività turistiche o artigiane o mediante la fabbricazione e la vendita nell'azienda di prodotti dell'azienda stessa, nonché agli investimenti destinati al miglioramento delle condizioni igieniche e del benessere degli animali, nonché alla tutela ed al miglioramento dell'ambiente. [...]”

È evidente, oggi, il valore predittivo di queste parole in relazione al portato più attuale dello sviluppo rurale. Viene restituito il carattere di contaminazione della PAC con altre politiche e specifici settori economici tra cui il turismo e le attività artigiane di trasformazione e commercializzazione dei prodotti, come strategia per la sopravvivenza delle aziende agricole stesse. È altresì immediata l'evocazione delle facili trasformazioni subite dai complessi rurali in strutture ricettive dove stalle, fienili, silos e quant'altro non utilizzato espressamente allo scopo produttivo, è stato convertito per realizzare camere da affitto, ristoranti, centri benessere, etc. Immane l'aumento delle volumetrie insediate e la comparsa di piscine e campi sportivi, insolite alberature e viali fioriti, nei pressi di quei borghi e complessi agricoli che fino a quel momento mal si erano prestati alla frequentazione pubblica.

Nel periodo a cavallo tra la fine degli anni '80 e i primi anni '90 matura una iniziativa comunitaria significativa “finalizzata a promuovere lo sviluppo integrato, endogeno e sostenibile delle aree rurali”, denominata LEADER⁹ (Liaisons entre actions de développement de l'économie rurale). Il nuovo strumento è caratterizzato da due novità:

- è costruito per funzionare anche esternamente all'azienda, ovvero, operare su piani connessi al contesto territoriale riferendo il portafoglio strumentale sullo scenario che comprende: agricoltura, turismo, artigianato, patrimonio culturale rurale, edilizia rurale, ecc;
- introduce un principio di programmazione di tipo bottom-up, dove Enti locali e attori privati si “consorziano”¹⁰, per esprimere le azioni ritenute necessarie a soddisfare le esigenze funzionali allo sviluppo del contesto locale. Tutto il processo relativo alle iniziative finanziate viene direttamente gestito dall'organizzazione locale consorziata.

⁹ L'iniziativa LEADER ha avuto una articolazione nel tempo evolvendo diverse generazioni del programma nei periodi 1989-1993 (LEADER); 1994-1999 (LEADER II); 2000-2006 (LEADER+).

¹⁰ Il consorzio a partecipazione pubblica-privata si costituisce nel così detto *Gruppo di Azione Locale* (GAL)

L'avvio dell'iniziativa LEADER è di fondamentale importanza perché pone una innovazione nella questione di metodo per l'attuazione della politica, inoltre rivolge il suo fuoco al di fuori dell'azienda agricola, ovvero a quel sistema territoriale complesso che è alla base delle differenze tra aree agricole e lo rende attore del cambiamento.

Nel 1992, in occasione della riforma Mac Sharry che, come è stato riportato in un articolo precedente, tenta di condurre la politica dei prezzi verso il mercato dando spazio all'avvicinamento dei prezzi agricoli europei ai prezzi mondiali, vengono introdotte le così dette "misure di accompagnamento" della PAC orientate a consolidare le condizioni che garantiscono la diminuzione delle produzioni e stabilizzano la programmazione della spesa attraverso azioni rivolte alla salvaguardia dell'ambiente.

Le misure di accompagnamento sono predisposte nella sfera della politica delle strutture, anche se operano in stretta relazione con gli indirizzi politici del primo pilastro. Quelle con maggiori ricadute dirette sui territori e sul paesaggio, vengono attuate attraverso:

- il Regolamento CEE 2078/92, introduce alcuni strumenti di promozione delle tecniche produttive a minore impiego chimico fino a sostenere il paradigma del biologico. inoltre promuove "l'apertura" dei terreni per l'accesso e la fruizione pubblica ed agli impieghi per attività ricreative.
- il Regolamento CEE 2080/92 introduce gli strumenti per la riforestazione.

Il rilievo di queste misure è tale che vengono fatte afferire alla sezione Garanzia del finanziamento FEOGA, anziché alla sezione Orientamento che è propriamente predisposta per le azioni strutturali. Si ricorda che le risorse economiche programmate per la sezione Garanzia sono maggiori di quelle predisposte per le strutture ed hanno un'efficacia sul territorio enormemente maggiore, inoltre è diverso il meccanismo di erogazione del finanziamento.

Questo spostamento da una sezione all'altra indica la raggiunta consapevolezza del ruolo che il contesto territoriale gioca sul piano economico; si comincia, pertanto, a dare un rilievo diverso alla politica socio-strutturale "erodendo" risorse al primo pilastro per innescare, di fatto, la dinamica di depressione del peso finanziario del primo pilastro.



FIGURA 2 COMPLESSO AGRITURISTIVO NELL'AREA DI SIENA, SI NOTI COME LUNGO IL CRINALE SI DISPONGANO LE ATTIVITÀ PRODUTTIVE A VITE E OLIVO IN ORDINAMENTO SPECIALIZZATO, INTERCALATE DA SEMINATIVI (A RIPOSO?), BENE EVIDENTE LA PRESENZA DELLE PISCINE. SIGNIFICATIVA LA COMPONENTE NATURALIFORME DEL BOSCO.

La PAC si avvia verso la fine degli anni '90 senza novità di rilievo almeno fino ad Agenda 2000, con la definizione di una più solida politica delle strutture rinnovata attraverso l'affermazione del paradigma dello Sviluppo Rurale (SR).

Il regolamento CEE 1257/99 rilega sia le misure strutturali dell'obiettivo 5a), sia le misure di accompagnamento del '92 di cui si è accennato, prevedendo, per gli aspetti di cui interessa la trattazione:

- investimenti per la tutela dell'ambiente naturale;
- per le zone svantaggiate e zone soggette a vincolo ambientale è prevista una indennità di compensazione minima;
 - per chi si impegna a coltivare una superficie minima;
 - per chi prosegue l'attività per almeno cinque anni;
 - per chi si reindirizza verso tecniche colturali a basso impatto ambientale;

- misure agroambientali per la protezione di ambiente e paesaggio;
- misure di sostegno per il rimboschimento e la selvicoltura;
- misure a sostegno della estensivazione delle colture;
- sostegno per l'adeguamento e lo sviluppo delle zone rurali con;
 - il miglioramento fondiario;
 - la diversificazione della produzione;
 - il miglioramento delle infrastrutture rurali;
 - l'incentivazione delle attività turistiche;
 - l'introduzione dei servizi essenziali per la popolazione rurale;

dall'elenco emerge una commistione tra le misure direttamente rivolte alle aziende e quelle rivolte al territorio, non vi è ancora una netta separazione tra strumenti per il territorio rurale e strumenti per le aziende; ciò è giustificabile interpretando la latente incoerenza della PAC, insita nell'approccio conservatore inerte ad abbandonare la primazia delle azioni d'intervento dirette che, all'epoca, continuavano, nonostante gli sforzi contrari, ad assorbire una quantità insostenibile di risorse economiche a scapito della politica delle strutture.

Nelle intenzioni si ricorda, invece, che la politica socio-strutturale avrebbe dovuto costruire quell'impalcato sistemico capace di vitalizzare il comparto economico che si sarebbe dovuto collocare nel mercato libero, e oggi, globalizzato, con un apporto minimo di sostegni finanziari a regime. Tuttavia l'efficacia degli interventi del primo pilastro della PAC hanno anestetizzato la forza propulsiva al cambiamento (Saraceno 1993¹¹). All'interno della valorizzazione delle differenze contestuali, siano queste espresse attraverso il paesaggio, inteso nella più larga accezione, che attraverso l'apparato amministrativo di livello locale, si sarebbero dovute trovare le risorse per rilanciare la competitività del settore economico.

Abbandonato il regime di intervento sul mercato (esigenza inderogabile emersa dall'Uruguay-round), il sostegno economico avrebbe potuto essere dirottato su quei contesti territoriali di "pregio" o vincolati, in cui non si sarebbe potuto accettare l'abbandono delle attività agricole in quanto sarebbero andate perse le qualità e i caratteri conformativi del "bene paesaggio".

Il sostegno diretto avrebbe potuto continuare ad appoggiare interventi territorializzati, nelle aree particolarmente svantaggiate, come tra l'altro previsto da alcuni indirizzi a cui si è fatto cenno, dove l'aiuto diretto al reddito d'impresa ed il sostegno alla riformulazione delle strutture socio economiche che ruotano intorno a queste, avrebbe potuto garantire la continuità del presidio dei territori arginando lo spopolamento, la conversione incontrollata degli usi e lo stravolgimento dei paesaggi agrari tradizionali.

¹¹ SARACENO E., "Dall'analisi territoriale dell'agricoltura allo sviluppo rurale", La Questione Agraria, n. 52, 1993 pp. 131-143.

Nel processo evolutivo della politica delle strutture, almeno per quanto riguarda i primi venti anni, si evince il sostanziale legame ed il ruolo puramente accessorio al primo pilastro PAC. V'è espunta dal processo, a mio parere, l'esperienza dell'iniziativa LEADER che, di fatto rappresenta il "contenitore" dell'innovazione nell'ambito delle politiche delle strutture.