

Il difficile sviluppo delle aree rurali

za dei tempi di pagamento (l'acconto viene pagato entro 60 giorni dalla data della fattura e il saldo entro la fine di aprile dell'anno successivo al raccolto) e la fornitura di **servizi di assistenza tecnica e di consulenza** per la gestione del processo produttivo. Tali servizi sono particolarmente importanti per colmare il gap di conoscenze necessarie per mantenere l'adesione delle imprese al modello di agricoltura biologica, indispensabile, tra l'altro, per il conseguimento degli obiettivi del Green Deal europeo (Canavari, 2021).

I contratti di filiera possono svolgere, quindi, un'importante funzione di mitigazione delle turbolenze del mercato e di limitazione della dinamica inflattiva, mediante i meccanismi di determinazione del prezzo, e di difesa di un'equa ripartizione del valore, promuovendo il coordinamento verticale e l'adozione di comportamenti cooperativi, riducendo i costi di organizzazione, ma soprattutto consentendo agli agricoltori il controllo di tutta la filiera, dalla selezione del seme fino alle fasi a maggior valore aggiunto (nel caso considerato, molitura, pastificazione e distribuzione dei prodotti finali).

Resta da valutare se la creazione di relazioni commerciali stabili possa trasformarsi in un fattore troppo limitante della capacità di adattamento a mutamenti radicali negli scenari di mercato. Da questo punto di vista, appare utile avviare una riflessione non solo sulle modalità di adeguamento dei contratti di filiera a eventi eccezionali che, purtroppo, stanno diventando sempre più frequenti, ma anche sul ruolo delle istituzioni pubbliche nel sostenere questa forma di coordinamento, ad esempio mediante criteri premianti gli agricoltori che vi aderiscono nell'erogazione degli aiuti Pac, passaggio ineludibile per la sopravvivenza delle piccole imprese. E non solo.

Selene Righi, Elena Viganò

*Dipartimento di Economia, Società, Politica,
Università degli Studi di Urbino Carlo Bo*

Carlo Russo

*Dipartimento di Economia e Giurisprudenza,
Università degli Studi di Cassino
e del Lazio Meridionale.*

V Questo articolo è corredato di bibliografia/contenuti extra. Gli Abbonati potranno scaricare il contenuto completo dalla Banca Dati Articoli in formato PDF su: informatoreagrario.it/bdo

Da molti anni l'UE punta a favorire lo sviluppo delle aree rurali con politiche specifiche. I risultati pratici, però, sono stati modesti a causa di diverse criticità per superare le quali occorre cambiare approccio

di **Giuseppe Marotta**

A giugno 2021 è stata pubblicata la Comunicazione della Commissione europea «A long-term Vision for the EU's Rural Areas - Towards stronger, connected, resilient and prosperous rural areas by 2040». Si tratta di un documento di indirizzo che indica le azioni salienti da realizzare per rilanciare lo sviluppo delle aree rurali, sostenendole nello sforzo di fronteggiare le grandi sfide globali dei nostri tempi, quali la sostenibilità, il cambiamento climatico, le disparità economiche e sociali, la sostenibilità alimentare, ecc.

Il documento configura quattro ambiti di azione che mirano, rispettivamente, a creare aree rurali forti, connesse, resilienti e prospere, attraverso la realizzazione di un Piano di azione

rurale, strutturato in nove «Iniziativa Faro», da finanziare con le risorse a valere sui fondi comunitari (Fesr, Fse, Fears) e altri strumenti finanziari.

Gli obiettivi

Partendo dalla considerazione della diversità delle aree rurali comunitarie, la logica di sviluppo promossa dall'UE è quella, ormai consolidata da tempo, centrata su approcci «Community Led Local development-CLLD» volti a valorizzare le risorse specifiche dei territori che, come è noto, richiede un forte protagonismo dei territori stessi e un'efficace governance.

Relativamente ai contenuti delle tematiche di sviluppo, invece, l'attenzione è focalizzata sulle grandi questioni, alcune storiche altre del momento, quali la diversificazione delle attività economiche, l'agricoltura sostenibile,



Lo sviluppo delle aree rurali dipende molto dalla capacità di diversificare le attività economiche

la mobilità sostenibile e le transizioni gemelle (ecologica e digitale).

In sostanza, il documento delinea le visioni programmatiche per consentire alle aree rurali di integrarsi nelle dinamiche di sviluppo più generali dell'UE, contribuendo agli obiettivi strategici che questa si è data.

L'approccio allo sviluppo endogeno promosso dal basso, a cui si ispira la «Vision» in verità viene da lontano. È presente, infatti, già nel documento «Il futuro del mondo rurale», pubblicato nel 1988, ma è stato anche più volte sostenuto negli anni successivi, in occasione delle conferenze sullo sviluppo rurale, e nei documenti preparatori delle diverse fasi di programmazione dei fondi comunitari succedutesi in questi anni a partire dal 1989. Quello che cambia sono i contenuti tematici, che nel documento attuale sono quelli della transizione ecologica e digitale.

Le criticità

Alla luce delle analisi più recenti degli indicatori di sviluppo socio-economico, le dinamiche delle aree rurali continuano a registrare trend negativi, che fanno aumentare le distanze dalle aree urbane e/o comunque maggiormente sviluppate.

L'approccio richiamato non ha avuto, quindi, i risultati sperati, risultando di fatto alquanto inefficace. A ben guardare, però, non è tanto la logica dell'approccio che non ha funzionato, che sul piano teorico-metodologico rimane valida e, probabilmente, l'unica possibile.

Quello che ne ha limitato, invece, le potenzialità sono state alcune criticità intervenute nella fase attuativa, che, in particolare nel nostro Paese, sono state abbastanza significative. Purtroppo, però, di criticità attuative non c'è traccia nel documento e, quindi, non se ne discutono le cause e le possibili soluzioni.

Pertanto, pur essendo la Comunicazione europea un documento di buoni contenuti e di grande respiro, lascia aperta la porta a dubbi in riferimento proprio alla fase attuativa, quella da cui in ultima analisi dipende l'efficacia delle policy. In altre parole, la definizione del disegno strategico riportato nella Vision rappresenta un buon punto di riferimento, ma c'è molto da fare sul piano gestionale-operativo per trasformarlo in un efficace processo di sviluppo delle aree rurali comunitarie.

Di seguito, si richiamano sinteticamente le principali criticità che hanno impedito alla politica di sviluppo rurale, nella parte dell'approccio collettivo *bottom up* (dal basso all'alto), di decollare e di essere risolutiva delle problematiche di sviluppo che le aree interessate vivono. Questa particolare tipologia di policy presenta diversi elementi di complessità, di cui quelli maggiormente rilevanti sono riconducibili ai seguenti quattro temi:

- politiche di contesto;
- integrazione dei fondi;
- funzionamento e operatività del CLLD;
- governance locale.

Politiche di contesto

Come sottolineato anche nel documento europeo, lo sviluppo delle aree rurali dipende molto dalla capacità di diversificare le attività economiche, cogliendo anche le opportunità delle transizioni gemelle (ecologica e digitale). In questo quadro, agire sui vincoli di contesto (infrastrutture, servizi, piccole e medie imprese, ecc.) rappresenta una sorta di precondizione per innescare processi virtuosi in grado di invertire le tendenze in atto (Nazzaro, Marotta, 2016).

Questo significa definire interventi che vedono coinvolti soprattutto i fondi strutturali (Fesr e Fse), che nella realtà trovano quasi sempre una scarsa applicazione nelle aree in questione, determinandone trend di allontanamento costante dalle realtà maggiormente sviluppate, rispetto alle quali la forbice delle disparità si fa sempre più ampia (Marotta, Nazzaro, 2007).

Lo scarso contributo che i fondi strutturali danno alle aree rurali ha una matrice culturale, la quale considera il Fesr e il Fse come fondi da destinare prevalentemente, se non esclusivamente, alle aree urbane, assegnando il destino delle aree rurali alla sola azione del Fesr che, in verità, non ha gli strumenti per agire sui vincoli di contesto. Ma c'è anche una matrice politica: la scarsa densità demografica delle aree rurali ne riduce la rappresentanza politica delle sedi del policy making, rendendo inefficace ogni tentativo di cambiare il flusso territoriale delle risorse.

L'approccio place-based promosso dalla Vision, e la politica di contesto correlata, rischiano di rimanere una enunciazione di principio se non si affrontano e si risolvono i problemi politici e culturali appena richiamati, che

fanno sì che gli strumenti finanziari necessari per realizzare tale approccio trovino scarsa applicazione proprio nelle aree che più ne hanno bisogno.

Integrazione dei fondi

Le politiche integrate sono lo strumento principe di riferimento delle politiche di contesto. Esse, anche in ragione delle logiche politico-culturali appena richiamate, sono portatrici di problematiche attuative rilevanti. Le esperienze di progettazione integrata, sperimentate nelle fasi di programmazione finora realizzate (Pir, Pif, Pit, ecc.), (Marotta, Nazzaro, 2013), hanno evidenziato un'attuazione fortemente sbilanciata che ha visto, e vede, la realizzazione dei soli interventi Fesr, lasciando non attuati quelli a valere sui fondi Fesr e Fse.

Un'asimmetria attuativa dovuta, soprattutto, al di là dei problemi politici e culturali prima richiamati, anche alla diversità delle norme e delle procedure che regolano l'accesso ai vari fondi che, impedendo l'attuazione contestuale degli interventi, snaturano la logica stessa dell'integrazione.

Approccio CLLD

Questo approccio si basa sull'azione collettiva di partenariati locali (gruppi di azione locali, reti di imprese, consorzi pubblico-privato, ecc.) che svolgono un importante ruolo promotore nella fase di definizione del progetto collettivo (filiera e/o territoriale). Nella fase attuativa, però, gli stessi partenariati finiscono per svolgere funzioni meramente burocratico-amministrative, in quanto, nella generalità dei casi, i progetti vengono realizzati su iniziativa individuale di partecipazione a bandi regionali.

Il mancato riconoscimento a questi partenariati di uno status giuridico-operativo di «Organismi intermedi», beneficiari di una sovvenzione globale, finisce per trasformare un progetto nato come collettivo in tanti singoli interventi separati che banalizzano la filosofia dell'approccio che li aveva ispirati.

Governance locale

Con questo concetto si fa riferimento ai modelli e all'efficacia delle attività di coordinamento fra i diversi attori locali che partecipano alla definizione e all'attuazione di progetti di sviluppo locale (filiera e/o territorio).

Le aree rurali, come la stessa Vision evidenzia, sono state interessate da significativi fenomeni di spopolamento che hanno eroso il capitale umano e impoverito lo stock di competenze locali (Marotta, Nazzaro, 2007; Marotta et al., 2013). Questo, con il tempo, si è tradotto in debolezza strutturale, organizzativa e di capacità politica e operativa dei soggetti chiamati a un ruolo di protagonismo dall'approccio bottom up, con effetti negativi sull'efficienza e sull'efficacia dei modelli di governance locale e limitando fortemente le potenzialità della Vision.

Conclusioni

Le criticità sinteticamente richiamate hanno impedito, soprattutto nel nostro Paese, e in particolare nelle aree più periferiche e fragili, all'approccio promosso dall'UE di realizzare gli obiettivi di sviluppo programmati.

La riproposizione di questo approccio, senza porre le precondizioni abilitanti della soluzione delle criticità attuative evidenziate, rischia di risultare inefficace in molte aree rurali del paese, con grande prevalenza di quelle localizzate nel Mezzogiorno. La consapevolezza di questa problematica dovrebbe portare alla definizione di pre-condizioni necessarie a rendere l'attuazione della strategia ispirata dall'UE efficace e risolutiva. In particolare, alla luce di quanto fin qui richiamato, andrebbero definiti:

- modelli organizzativi dedicati alla gestione dell'attuazione degli interventi collettivi nelle aree rurali;
- modelli di sovvenzione globale per i partenariati responsabili dell'approccio CLLD;
- sistemi organizzativi della conoscenza territoriale (AKIS territoriali);
- strutture di assistenza tecnica per promuovere azioni di capacity building a livello locale da affiancare alla realizzazione della progettazione collettiva.

A conclusione di questa nota, si sviluppano alcune sintetiche considerazioni contenutistiche delle policy.

Le aree rurali rappresentano uno straordinario patrimonio di risorse umane, culturali, naturali ed economiche. Esse hanno una grande potenzialità per contribuire significativamente alla soluzione dei tanti problemi posti dalle grandi sfide dei nostri tempi. Ma per trasformare le potenzialità in occasioni concrete di sviluppo sono necessari processi trasformativi e rige-



I problemi politici e culturali fanno sì che gli strumenti finanziari trovino scarsa utilizzazione proprio nelle aree che più ne avrebbero bisogno

nerativi che richiedono un'importante rivitalizzazione umana, economica, sociale e istituzionale.

La questione centrale allora è capire – pur seguendo gli indirizzi della Vision, e al di là delle criticità sollevate – quale sia il percorso migliore da intraprendere per rendere i processi trasformativi e rigenerativi realmente concreti ed efficaci.

Il mainstream teorico e politico-economico ha portato all'affermazione di un «modello convenzionale», basato sull'innovazione funzionale a conseguire posizionamenti competitivi sui mercati. Coerentemente a questo modello, diverse realtà rurali, caratterizzate da eccellenze produttive e da tessuti economico-organizzativi adeguati, hanno avuto, e continuano ad avere, successo sui mercati nazionali e internazionali.

Tuttavia, gli indicatori economico-sociali generalmente usati per le analisi territoriali evidenziano anche un altro vasto mondo della ruralità che, nella contrapposizione «globale-locale», rimane perdente in modo significativo, accusando arretramenti economici, associati a un'erosione costante della risorsa più preziosa: il capitale umano.

Per questo secondo mondo, sia pure in un quadro di articolata diversità, si rileva, pertanto, una sostanziale esclusione dalle dinamiche evolutive di sviluppo. Dinamiche che, peraltro, l'evoluzione più recente del modello di economia ha reso «a-territoriali», trasformando gli spazi che una volta era-

no luoghi di produzione di ricchezza e di sviluppo di relazioni sociali ed economiche in «non luoghi» che i giovani non vogliono e non possono abitare.

Il modello convenzionale, quindi, tende a escludere una parte significativa della ruralità. La Vision è soprattutto di questa realtà che si preoccupa e pone sul tappeto alcuni indirizzi da seguire. Mancano, però, ancora dei tasselli per poter comporre il puzzle.

A questa composizione del puzzle un contributo può, e deve, venire dal mondo della ricerca scientifica, per troppo tempo rimasto ancorato ai canoni del mainstream, responsabili degli squilibri (nella teoria economica etichettati come fallimento di mercato) a cui la Vision vuole dare risposta.

È necessario uno sforzo interdisciplinare per definire nuovi modelli, alternativi a quello convenzionale, basati sulla «innovazione sociale». Modelli funzionali a una ri-territorializzazione dello sviluppo che sia trasformativa e rigenerativa degli ecosistemi rurali, orientata a ricostruire «luoghi» in cui è bello vivere, lavorare ed essere felici; luoghi che diventano anche spazio di mercato, in cui tutti gli attori, inclusi quelli che operano dal lato della domanda, sperimentano un coinvolgimento esperienziale che crea valore. Di questi modelli c'è già qualche traccia in letteratura, ma c'è ancora molto lavoro da fare.

Giuseppe Marotta

*Dipartimento di diritto, economia, management e metodi quantitativi (Demm)
Università degli studi del Sannio, Benevento*

Il ruolo dei contratti di filiera nei mercati «turbolenti» di oggi

BIBLIOGRAFIA

Canavari M., Gori F., Righi S., Viganò E. 2022. Factors fostering and hindering farmers' intention to adopt organic agriculture in the Pesaro-Urbino province (Italy). *AIMS Agric. Food* 7:108-129.

Carillo F., Caracciolo F., Cembalo L. 2017. Do durum wheat producers benefit of vertical coordination? *Agricultural and Food Economics* 5:19.

FAO, IFAD, UNICEF, WFP, WHO. 2021. *The State of Food Security and Nutrition in the World 2021. Transforming food systems for food security, improved nutrition and affordable healthy diets for all.* Rome, FAO.

Viganò E., Maccaroni M., Righi S. 2022. Finding the right price: supply chain contracts as a tool to guarantee sustainable economic viability of organic farms, *International Food and Agribusiness Management Review*. 25 (3):411-426.

Il difficile sviluppo delle aree rurali

BIBLIOGRAFIA

Commissione europea (2021). Comunicazione "A long-term Vision for the EU's Rural Areas - Towards stronger, connected, resilient and prosperous rural areas by 2040". COM(2021) 345 final, Bruxelles.

Commissione delle Comunità Europee (1988). Il futuro del mondo rurale. COM(88)501def, Bruxelles.

Nazzaro C., Marotta G. (2016). "The Common Agricultural Policy 2014-2020: scenarios for the European agricultural and rural systems". *Agricultural and Food Economics*, 4(1),16. Springer

Marotta G., Nazzaro C. (2013). "Approcci

integrati e governance locale nelle strategie di sviluppo rurale: un framework per la futura programmazione", rivista di Economia Agraria, n.3, 89-120, Milano, FrancoAngeli.

Marotta G., Nazzaro C., Simeone M. (2013). "Capitale umano e capitale sociale nell'agricoltura multifunzionale: un'analisi delle esperienze di filiera corta nella Campania interna". *Economia Agro-Alimentare*, 15 (3). Pp: 149-173, Milano, FrancoAngeli.

Marotta G., Nazzaro C. (2007). "La programmazione dello sviluppo rurale nel Mezzogiorno d'Italia: un complesso intreccio fra istituzioni, capitale umano e visioni culturali". *Politica Agricola Internazionale*, edizioni L'Informatore Agrario, n. 3, luglio-settembre, 64-107.

L'INFORMATORE AGRARIO

www.informatoreagrario.it



Edizioni L'Informatore Agrario

Tutti i diritti riservati, a norma della Legge sul Diritto d'Autore e le sue successive modificazioni. Ogni utilizzo di quest'opera per usi diversi da quello personale e privato è tassativamente vietato. Edizioni L'Informatore Agrario S.r.l. non potrà comunque essere ritenuta responsabile per eventuali malfunzionamenti e/o danni di qualsiasi natura connessi all'uso dell'opera.