

La politica agricola e di sviluppo rurale della Regione Marche

Silvia Coderoni, Roberto Esposti e Franco Sotte

1. L'evoluzione dell'agricoltura delle Marche dal dopoguerra a oggi¹

La trasformazione epocale che ha vissuto l'agricoltura delle Marche negli ultimi settant'anni è profondamente caratterizzata dalla dissoluzione della conduzione mezzadrile, che nei secoli precedenti aveva contrassegnato e permeato di sé la storia, l'economia, la società e l'assetto del territorio della regione². I dati censuari lo dimostrano con evidenza.

In figura 1 è rappresentata l'evoluzione dell'agricoltura marchigiana in termini di tipologie aziendali. Il censimento del 1960, realizzato in un anno in cui la contrazione mezzadrile era già iniziata, rileva ancora ben 59.620 aziende mezzadrili (pari al 50,4% del totale) con una superficie complessiva di 532.100 ettari (59,1%). Nel corso dei successivi tre decenni si compie un esodo biblico. Scompaiono oltre 57.000 aziende condotte in tal modo, rimpiazzate, come si vede nel grafico, da circa 20.000 aziende a conduzione diretta e da un mezzo migliaio di aziende a conduzione con salariati e partecipanti. Dopo il 1980³ spariscono anche le residue aziende a mezzadria. Il censimento 2000 ne conta soltanto 147, tanto che nel censimento 2010 la classe specifica viene inglobata nell'aggregato "altre aziende".

Dopo gli anni novanta si assiste al fenomeno della contrazione anche delle aziende a conduzione sia diretta che con salariati e partecipanti. Un fenomeno che si collega all'esplosione delle occasioni di impiego nei distretti manifatturieri, avvenuta nei decenni precedenti. L'effetto attrazione

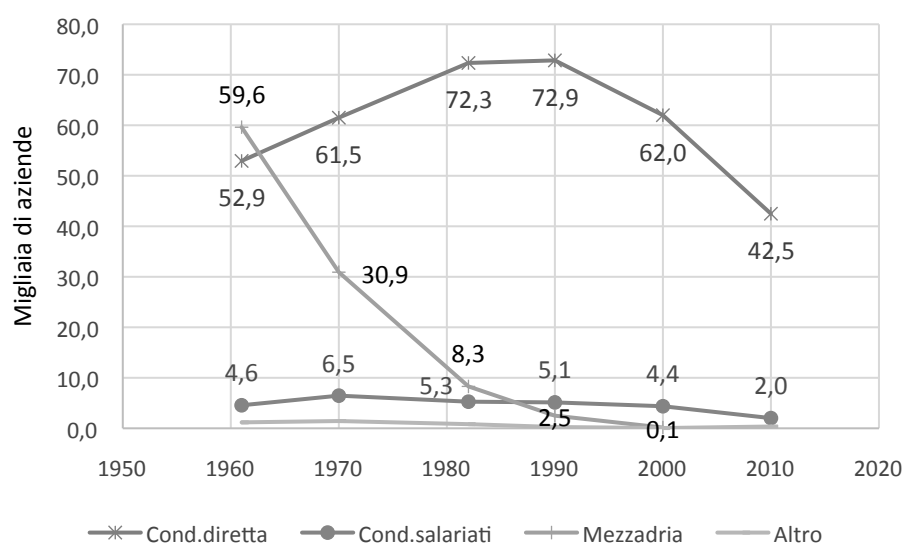
1. Gli autori desiderano ringraziare per i commenti e suggerimenti migliorativi ricevuti su una prima versione del testo Andrea Arzeni, Cristina Martellini, Benedetto Ranieri e Adriano Ciaffi.

2. S. Anselmi, *Mezzadri e terre nelle Marche: studi e ricerche di storia dell'agricoltura fra Quattrocento e Novecento*, Patron, Bologna 1978.

3. In particolare, a seguito dell'entrata in vigore della legge 203/82 "Norme sui contratti agrari".

esercitato sui giovani delle famiglie agricole ha collocato le Marche ai vertici dell'invecchiamento dell'agricoltura nazionale. Questo fenomeno, unito all'abbandono di una notevole quantità di superficie agricola – si passa dai 900.000 ettari del 1960 a 616.000 del 2010 (-32%) – e alla scomparsa di molte piccole aziende, ha determinato la contrazione del loro numero complessivo da 118.301 del 1960 alle 44.508 del 2010. Una diminuzione del 62% che peraltro sottostima il fenomeno, perché non tiene conto del contemporaneo straordinario ricorso al contoterzismo, al quale è affidata in molti casi l'intera gestione (con forme che spesso si celano nelle rilevazioni ufficiali).

Fig. 1 – Le forme di conduzione nelle Marche

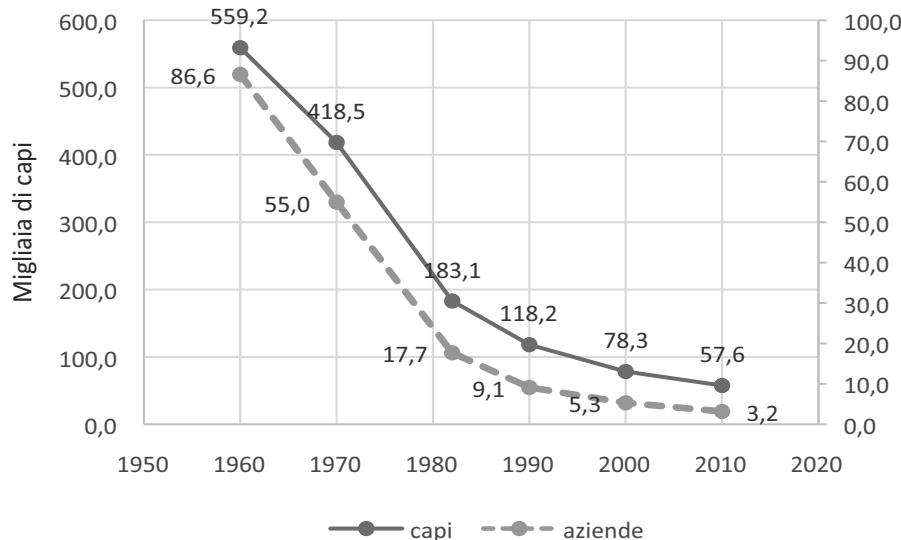


Fonte: Censimenti generali dell'agricoltura, nostre elaborazioni.

L'abbandono della mezzadria segna la fine di un contratto agrario anacronistico sia per il rapporto di sfruttamento del lavoro che è a esso implicito (che coinvolge l'intera famiglia mezzadrile), sia anche per l'inerzia che presuppone sul piano del rinnovamento strutturale delle imprese a fronte delle nuove opportunità tecnologiche e relative all'apertura dei mercati. Anziché investire come sarebbe necessario e conveniente se il risultato aziendale non fosse da dividere con il mezzadro, il proprietario è stimolato a adottare ordinamenti produttivi a bassa intensità di capitale e alta intensità di lavoro.

Questo spiega, come si può osservare nella figura 2, la permanenza fino agli anni sessanta di una consistentissima zootecnia bovina da lavoro e carne (prevalentemente di razza marchigiana) e il suo conseguente crollo negli anni successivi, in parallelo alla dissoluzione mezzadrile. I capi sono infatti diminuiti in cinquant'anni dell'89,7%, mentre il numero di aziende con bovini si è ridotto addirittura del 95,5%.

Fig. 2 – La zootecnia bovina nelle Marche



Fonte: Censimenti generali dell'agricoltura, nostre elaborazioni.

L'abbandono della connessione tra zootecnia e coltivazione ha avuto profonde ripercussioni sull'uso e la tenuta dei suoli. In pochi decenni, nella regione si è ridotta consistentemente la superficie agricola e si è operata una consistente semplificazione degli ordinamenti colturali tradizionalmente basati sulla rotazione, da un lato, tra cereali e colture industriali e, dall'altro, erbai di leguminose (specie medica). Una semplificazione che ha prodotto pesanti effetti sia sulla fertilità, che sulla solidità dei versanti (l'Ispra ha censito nella regione Marche 42.522 fenomeni franosi nel 2006)⁴.

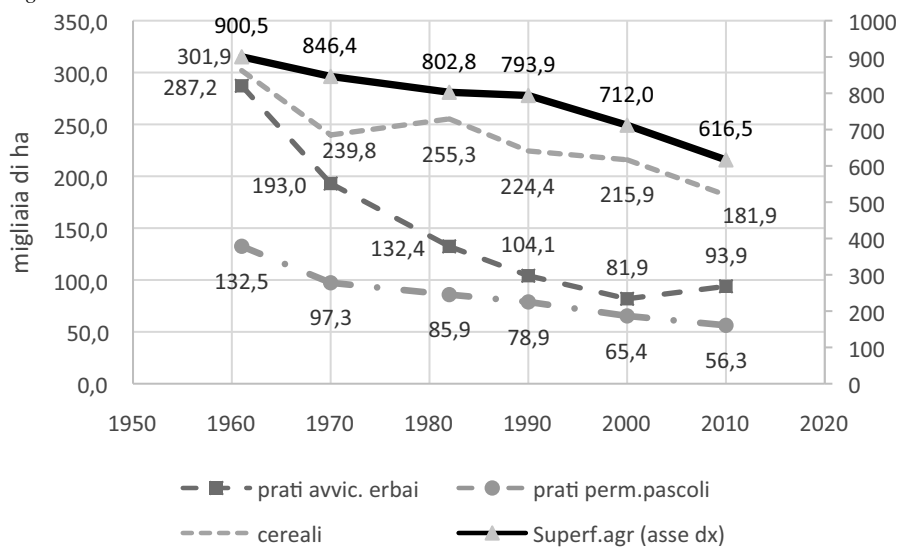
In figura 3 è evidenziato come la contrazione della superficie dedicata alle colture foraggere sia stata più consistente di quella di tutte le altre variabili riprodotte, passando in proporzione alla superficie a cereali dal 95% del 1960 al minimo del 37,9% del 2000. Il rapporto è risalito al 51,6% nel 2010 ma, come è noto, questo non si collega a un recupero della pratica della rotazione, quanto piuttosto allo sviluppo delle monoculture di erbai (specie nella provincia di Pesaro-Urbino) per l'essiccazione sostenuti dai contributi pubblici.

In corrispondenza a quanto fin qui illustrato, l'occupazione agricola (figura 4) ha subito un deciso ridimensionamento, passando dai 385.867 addetti del censimento della popolazione del 1951 ai 15.870 del 2018 (-95,9%) seguendo una dinamica tra il 1951 e il 1981 ben più accentuata che nella media nazionale. Successivamente, il decremento dell'occupazione agricola

4. M. Principi, C. Bettucci, A. Carotti, *Analisi del dissesto da frana nelle Marche*, in Ispra, *Rapporto sulle frane in Italia*, Ispra, Roma 2007.

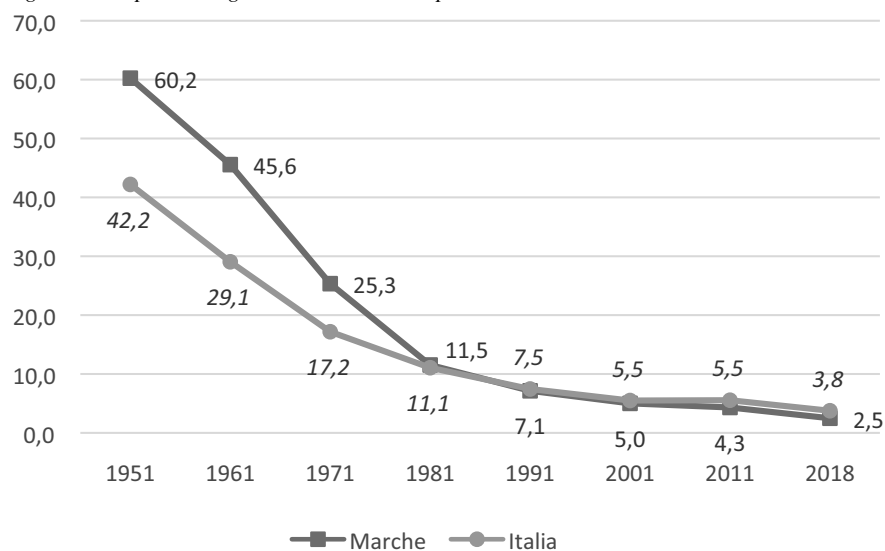
regionale si è mosso in sintonia con quello nazionale. La regione Marche comunque da quattro decenni presenta una occupazione agricola percentualmente inferiore a quella nazionale.

Fig. 3 – Utilizzo dei terreni nelle Marche



Fonte: Censimenti generali dell'agricoltura, nostre elaborazioni.

Fig. 4 – Occupazione agricola su totale occupazione nelle Marche



Fonte: Censimenti della popolazione, nostre elaborazioni.

2. La ruralità come carattere identitario delle Marche

La storia della politica agricola e di sviluppo rurale nelle Marche negli ultimi decenni va contestualizzata con le trasformazioni sostanziali che hanno interessato la regione. Ci riferiamo infatti a una società, a un'economia e a un territorio che, chiusa la stagione dello sviluppo fondato sui tradizionali distretti industriali, si sono ulteriormente trasformati. Una volta concluso il processo di redistribuzione intersettoriale dell'occupazione dal primario al secondario e al terziario, e una volta preso atto delle difficoltà di uno sviluppo centrato su una preponderante specializzazione manifatturiera, si è aperta una nuova fase della storia delle Marche. Una fase in cui la ruralità riprende nelle Marche la sua funzione identitaria e, al tempo stesso, riconquista il ruolo di asset strategico per qualunque programma di sviluppo sostenibile si intenda adottare per i prossimi decenni.

Ovviamente occorre intendersi, quando si parla del ruolo della ruralità in questo senso. Superata la ormai arcaica definizione di ruralità "agraria" caratteristica dell'immediato dopoguerra e anche quella di ruralità "industriale", affermatasi al tempo della nascita e sviluppo nella regione del sistema dei distretti industriali, la ruralità "post-industriale", alla quale si fa qui riferimento, si definisce in termini di un peculiare rapporto tra territorio e società e di una rilevante dispersione degli insediamenti umani, rivelati dalla bassa densità demografica e dalla lontananza complessiva (remoteness) di tutta la regione dai principali centri del paese⁵.

Questa condizione di relativo isolamento costituisce pur sempre un limite che impedisce di adottare strategie di sviluppo fondate sulle economie di agglomerazione (di scala, di specializzazione e di urbanizzazione) che sono punti di forza delle grandi concentrazioni metropolitane. Ma, al tempo stesso, se supportata da politiche adeguate che mirino alla valorizzazione integrata del territorio in uno sforzo congiunto che faccia leva sulle specificità e diversità locali, la ruralità delle Marche presenta straordinarie potenzialità. L'evoluzione dei costumi e dei consumi gioca a favore di una regione che punti sulla sostenibilità del suo sviluppo, su prodotti «belli e ben fatti»⁶, su una particolare attenzione ai servizi qualificanti per la competitività delle imprese e per la qualità della vita; e quindi anche su una attrattività turistica che faccia leva (integrando campagna, borghi e città) sull'intero patrimonio storico-paesaggistico che la ruralità, ridefinita in questo senso, esprime.

5. R. Esposti, F. Sotte (a cura di), *La dimensione rurale dello sviluppo locale. Esperienze e casi di studio*, FrancoAngeli, Milano 2002; F. Sotte, *Scenari evolutivi del concetto di ruralità*, in «Proposte e ricerche», 2013, n. 71.

6. P. Alessandrini (a cura di), *Rapporto Marche +20. Sviluppo nuovo senza fratture*, Regione Marche, [Ancona] 2014.

In questo quadro di sviluppo complessivo, fondato sulla ruralità come peculiarità strategica della regione, si inserisce l'evoluzione del ruolo e delle funzioni dell'agricoltura: che da settore, un tempo, prevalente nella regione dal punto di vista quantitativo, ma isolato e passivo rispetto alla sua strategia di sviluppo, è ora chiamata a svolgere ruoli multifunzionali, cioè a fornire prodotti e servizi per il mercato e, al tempo stesso, ad assicurare la conservazione e la valorizzazione di fondamentali beni pubblici. In questa direzione la regione presenta già delle eccellenze che la pongono in una posizione di avanguardia anche in campo nazionale: nelle produzioni di qualità, nelle sue eccellenze agro-alimentari, nell'ospitalità agrituristica, nell'agricoltura biologica, nelle diverse esperienze di agricoltura sociale.

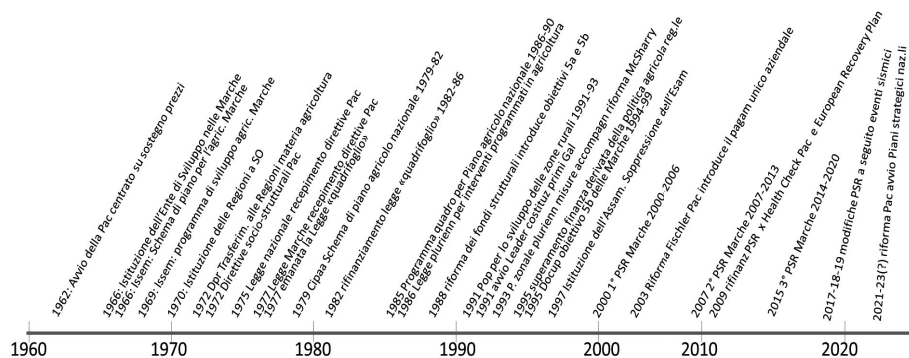
L'evoluzione della ruralità e delle funzioni dell'agricoltura ora evocate conduce alla necessità di un adeguamento delle politiche. Già in Europa, la tradizionale politica settoriale agricola (la Pac) dall'avvio del nuovo millennio è stata rimodulata in politica "agricola e di sviluppo rurale" e al tradizionale primo pilastro dedicato alle politiche di mercato è stato affiancato (sia pure con minori risorse) un secondo pilastro per lo sviluppo rurale in cui le Regioni giocano un ruolo primario.

Questo, comunque, non basta. Sia perché ancora permane sul fronte agricolo/rurale un approccio settoriale e non integrato di queste politiche con tutte le altre politiche che investono il territorio. Ma anche perché, sul fronte opposto, tende spesso a prevalere un atteggiamento che privilegia la conservazione (oltre ogni ragionevole analisi sulle potenzialità di sviluppo o anche solo di tenuta) della presente iperspecializzazione manifatturiera della regione. Tanto più che questa specializzazione in realtà "nasconde" una economia fortemente terziarizzata dove i servizi contribuiscono per il doppio dell'industria all'economia regionale.

3. La politica agricola negli anni precedenti l'istituzione della Regione

Per inquadrare nel contesto storico le vicende della politica agricola della regione Marche è necessario preliminarmente fare riferimento a due vicende che hanno decisamente segnato il periodo precedente l'istituzione della Regione: l'avvio della Politica agricola comune (Pac) e il confronto a livello nazionale e regionale sulla programmazione economica. Esse aprono la sintesi cronologica esposta in figura 5 dei principali avvenimenti che hanno segnato la storia della politica agricola e di sviluppo rurale della Regione Marche fino al tempo presente.

Fig. 5 – I principali avvenimenti della politica agricola e di sviluppo rurale della Regione Marche



3.1. L'istituzione della politica agricola comune

La Pac nasce con la firma del Trattato di Roma del 27 marzo 1957, che la colloca al centro dell'attività della Comunità economica europea (Cee), dedicando a essa l'intero Titolo 2⁷. Precisati i suoi principi nella Conferenza di Stresa (3-12 luglio 1958): unicità del mercato, preferenza comunitaria e solidarietà finanziaria, essa viene avviata materialmente nel 1962: anno in cui è istituita l'Organizzazione comune di mercato (Ocm) per i cereali⁸ dalla quale prenderanno spunto tutte le altre successive Ocm.

Nel 1962 è istituito anche il Fondo europeo di orientamento e garanzia agricola (Feoga)⁹ e il 1° gennaio 1967 la Pac entra a regime. Si tratta dell'unica politica (fino alle soglie degli anni novanta) per la quale gli Stati membri hanno deciso di trasferire alla Cee la parte sostanziale delle proprie competenze. Si avvia così un esperimento originale di politica fondata sul mercato unico e su un consistente sostegno dei prezzi. Una politica che, guidata dall'obiettivo della sicurezza alimentare, solleciterà un notevole aumento dell'offerta soprattutto delle cosiddette commodity (cereali e colture industriali, oltre che latte e carne bovina).

Quando si avvia la politica agricola regionale, l'impianto della Pac è già a regime. La politica agricola regionale ne sarà condizionata fin dai suoi esordi e in particolare quando sarà chiamata a implementare la politica strutturale finanziata dal Feoga-Orientamento. Successivamente, dal 2000 in poi, la politica agricola regionale si identificherà con politica di sviluppo rurale

7. Il Titolo 2 "Agricoltura" si colloca tra il Titolo 1 "Libera circolazione delle merci" e il Titolo 3 "Libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali".

8. Reg. 19/62 portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur des céréales.

9. Reg. Ce 26/1962, relativo al finanziamento della politica agricola comune.

europea. La Pac condizionerà anche pesantemente le scelte del settore, in questo sovrapponendosi alle politiche nazionali e regionali perché, attraverso i prezzi garantiti prima e i consistenti pagamenti diretti poi, orienterà gli agricoltori nelle loro scelte produttive molto più consistentemente delle politiche regionali.

3.2. La programmazione economica e i piani zionali agricoli

Ben prima della istituzione delle Regioni a statuto ordinario, prende le mosse una intensa attività volta all'avvio di una politica agricola programmata nel quadro della programmazione economica generale¹⁰. Questo impegno riservato al settore agricolo origina dalla crisi di cui soffrono le campagne in tutto il paese, specie al Sud, e dalla preoccupazione che l'apertura del mercato comune produca ulteriori disagi, ponendo l'agricoltura italiana a confronto con le più attrezzate agricolture europee. All'agricoltura è dedicata la Conferenza nazionale del mondo rurale e dell'agricoltura del 1961 dalla quale scaturiscono i due successivi Piani verdi¹¹ e la legge per lo sviluppo della proprietà coltivatrice¹².

In questo quadro si inserisce nelle Marche l'attività dell'Issem¹³, che nel 1966 realizza uno Schema di Piano per l'agricoltura delle Marche¹⁴ in cui fissa come obiettivi, nell'arco di vent'anni, l'aumento del valore aggiunto agricolo e la riduzione del numero delle unità di addetti in agricoltura: un obiettivo, all'epoca pienamente giustificato dalla sovrabbondanza di occupati nel primario. Successivamente, nel 1968 il Comitato regionale per la programmazione economica (Crpe), istituito nel 1965 a seguito del Piano Pieraccini e in previsione dell'istituzione delle Regioni a statuto ordinario, in collaborazione dell'Issem, presenta le *Prime indicazioni per lo schema regionale di sviluppo delle Marche*¹⁵. Infine, l'Issem presenta le *Prime linee*

10. Ispirandosi ai dettami dell'ultimo comma dell'art. 41 della Costituzione, infatti, già nel 1961 la Commissione Papi viene incaricata di elaborare uno Schema organico di sviluppo dell'occupazione e del reddito. Segue nel 1962 la costituzione della Commissione nazionale per la programmazione economica (Cnpe). Nel suo ambito viene prodotto il *Rapporto Saraceno* dal quale prendono spunto il Progetto di programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-1969 (Programma Giolitti). Il successivo Programma economico nazionale per il quinquennio 1966-1970 (Programma Pieraccini) entra in vigore con la legge 685/1967.

11. Legge 454/61 Piano quinquennale per lo sviluppo dell'agricoltura; Legge 910/66 Provvedimenti per lo sviluppo dell'agricoltura nel quinquennio 1966-1970.

12. Legge 590/65 Disposizioni per lo sviluppo della proprietà coltivatrice.

13. L'Istituto di studi per lo sviluppo economico delle Marche (Issem) è stato un ente di ricerca, emanazione degli enti locali marchigiani, fondato nel 1963.

14. G. Orlando, *Schema di piano per l'agricoltura delle Marche*, dattiloscritto, Ancona 1966.

15. Crpe delle Marche, *Prime indicazioni per lo schema regionale di sviluppo delle Marche*, Tipografia Flamini, Ancona 1968.

per il piano regionale di sviluppo economico delle Marche¹⁶, la cui seconda parte, “Programma di sviluppo per l’agricoltura delle Marche”, si pone due obiettivi: la parificazione settoriale dei redditi, attraverso un rilevante incremento della produttività, e l’eliminazione delle disparità socioculturali presenti fra le aree rurali e urbane¹⁷.

In parallelo, le Marche si qualificano anche per gli studi condotti presso la Facoltà di Economia e Commercio dell’Università di Urbino (sede di Ancona), istituita nel 1959 dove, sotto la guida di Giuseppe Orlando, si è costituito un gruppo di giovani ricercatori¹⁸. I numerosi studi prodotti sulla pianificazione zonale agricola faranno scuola a livello nazionale¹⁹.

In previsione, infine, della istituzione delle Regioni, nel 1966 viene creato l’Ente di Sviluppo nelle Marche con il compito di «favorire l’aumento del reddito e migliorare le condizioni di vita degli addetti all’agricoltura ed eliminare o ridurre gli squilibri esistenti nel settore»²⁰. L’Ente di Sviluppo sostiene anche una significativa produzione di studi per i piani zonali²¹.

4. La costituzione della Regione e l’avvio dell’attività legislativa

Secondo quanto dispone l’art. 118 della Costituzione, alla Regione spetta l’esercizio delle funzioni amministrative nelle materie elencate all’art. 117, per le quali può emanare leggi regionali. Il loro trasferimento dallo Stato alle Regioni ordinarie avviene tramite la legge 281/70, alla quale, dopo un defaticante iter, seguono i decreti di attuazione del 1972. Quello rilevante per la politica agricola è il dpr 11/72 che, come e forse più degli altri, è ispirato alla «logica del ritaglio», con «vuoti legislativi», «modesta spesa trasferita», «settorializzazione delle materie» e «interpretazione restrittiva»²². Una serie

16. Issem, *Prime indicazioni per lo schema regionale di sviluppo delle Marche*, Issem, Ancona 1969.

17. R. Santolini, F. Sotte, *La programmazione in agricoltura nell’esperienza della Regione Marche. Una rassegna*, Collana Tesi on-line, «Agriregionieuropa», 2002, n. 7.

18. Di questo gruppo fanno parte Gianfranco Trillini, Marco Bellardi, Girolamo Valenza che saranno successivamente dirigenti della Regione Marche, Alessandro Bartola, che succederà a Orlando nella cattedra di Economia e Politica agraria e sarà successivamente tra i fondatori della Facoltà di Agraria di Ancona, e Franco Sotte.

19. G. Orlando (a cura di), *Programmazione regionale dell’agricoltura – Studio pilota di piano zonale*, Argalia, Urbino 1965.

20. Legge 901/65 “Delega al Governo per l’organizzazione degli Enti di sviluppo e norme relative alle loro attività”.

21. Ente di sviluppo nelle Marche – Issem, *Schema di piano zonale per l’alta valle del Chienti – Rapporto riassuntivo*, Sita, Ancona 1971; Ente di sviluppo nelle Marche, *Marche Verdi. L’attività dell’Ente di sviluppo nelle Marche al 31 marzo 1972*, Steu, Urbino 1972.

22. D. Serrani, *Gli Statuti regionali, Commento allo Statuto della Regione Marche*, Giuffrè, Milano 1972; E. D’Aniello, C. Dedideri, D. Serrani (a cura di), *Governo dell’agricoltura e ruolo delle Regioni*, Giuffrè, Roma 1978.

di difetti che non verranno del tutto superati con il successivo dpr 616/77, attuativo della legge 382/75²³, di completamento del processo di trasferimento delle competenze alle Regioni. Per lungo tempo peraltro la politica agricola regionale dovrà fare i conti con un bilancio sostanzialmente derivato dallo Stato centrale, che non mancherà con le leggi di trasferimento dei fondi di dettare regole contenenti anche vincoli all'autonomia regionale circa il loro utilizzo.

Ponendosi in sintonia con i documenti della programmazione nazionale, la Regione Marche nel suo Statuto enuncia che «la politica di piano è il metodo permanente per l'azione della Regione»²⁴. La prima mozione programmatica²⁵ afferma che obiettivo prioritario della programmazione regionale è il riequilibrio territoriale e settoriale e, per il settore agricolo, rileva l'esigenza di profonde modifiche strutturali in merito agli ordinamenti produttivi (proponendo il passaggio da produzioni promiscue a specializzate), alle dimensioni aziendali, alle forme di impresa (con il superamento della mezzadria a favore della conduzione diretta integrata e associata e delle cooperative).

Per l'attuazione delle politiche di sviluppo economico e sociale, la stessa mozione assegna ai costituendi comprensori il compito di attuare sul territorio la politica agricola attraverso piani zionali supportati da finanziamenti poliennali. A questo scopo nel 1973, per i territori di montagna e alta collina, la Regione Marche istituisce le Comunità montane²⁶ come «unità elementari (sovracomunali) di programmazione socio-economica ed urbanistica» incaricate di redigere un Piano pluriennale economico sociale (Ppes) del quale è parte integrante il piano zonale agricolo, per la cui redazione nel 1978 viene tardivamente disposto un finanziamento specifico, ma senza esiti rilevanti²⁷.

In attuazione della programmazione e riprendendo i precedenti contributi del Crpe Marche (1968) dell'Issem (1969), la Regione nel marzo 1974 presenta il primo Schema di sviluppo regionale²⁸, nel quale per l'agricoltura si propongono alcuni indirizzi programmatici per l'intera regione (relativi alla valorizzazione dell'impresa familiare e associata, alla cooperazione, alla

23. Legge 382/75 "Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione".

24. Legge 345/71, "Approvazione dello Statuto della Regione Marche".

25. Mozione programmatica 45 bis/71.

26. L.r. 12/73 "Costituzione delle Comunità montane", attuativa della legge 1102/71 "Nuove norme per lo sviluppo della montagna".

27. L.r. 6/78 "Contributi agli enti locali per la redazione dei piani zionali di sviluppo agricolo". F. Sotte, *Primi criteri ed elementi per la redazione dei piani zionali*, in Regione Marche-Giunta regionale, *Proposte di programmazione per l'agricoltura marchigiana*, Ancona 1979; Id., *Il piano zonale agricolo. Trasformazione istituzionale e deleghe con riferimento alle Marche*, in «Il Comune democratico», 1981, n. 5.

28. Regione Marche, *Schema di sviluppo regionale*, Sagraf, Ancona 1974.

qualità della vita, alle strutture) e altri indirizzi per zona, distinguendo tra pianura-bassa collina e montagna-alta collina.

Questa attività è accompagnata da alcuni provvedimenti legislativi tra i quali due leggi regionali per lo sviluppo e il consolidamento della cooperazione nelle quali si prevedono finanziamenti anche per l'assistenza tecnica²⁹, una legge rivolta al potenziamento strutturale allo sviluppo della meccanizzazione e al miglioramento fondiario³⁰, una allo sviluppo della zootecnia³¹.

4.1. L'attuazione delle direttive socio-strutturali della Pac

Sul piano dei rapporti con la Comunità europea, gli anni settanta sono segnati dal tentativo di avviare una politica strutturale che, sia pure in ritardo e con molti meno fondi (meno del 5% dell'intero budget della Pac), si accompagnasse alla politica comune dei mercati. Ispirate dal Secondo Piano Mansholt³² vengono promulgate tre «direttive Cee socio-strutturali per l'agricoltura»³³ relative: (a) all'ammodernamento delle aziende sulla base di piani di sviluppo aziendale, la cui attuazione doveva condurre le imprese al raggiungimento di obiettivi del "reddito comparabile" ottenibile fuori dell'agricoltura; (b) al prepensionamento degli agricoltori anziani e alla messa a disposizione della terra per imprese di adeguate dimensioni condotte da giovani; (c) all'informazione socio-economica.

Le tre direttive sono recepite in Italia con grande ritardo nel 1975³⁴. Sempre nel 1975 viene poi promulgata una quarta direttiva europea relativa alla montagna e alle aree svantaggiate³⁵, recepita con legge nazionale nel 1976³⁶.

29. L.r. 29/73 "Provvedimenti per favorire lo sviluppo della cooperazione in agricoltura"; L.r. 5/75 "Provvedimenti per favorire lo sviluppo della cooperazione e dell'assistenza tecnica in agricoltura".

30. L.r. 31/75 "Provvedimenti per l'agricoltura".

31. L.r. 13/74 "Provvedimenti per lo sviluppo della zootecnia".

32. Commissione Ce, *Memorandum sulla riforma dell'agricoltura nella Comunità economica europea*, Com (68) 1000, Parte A, Bruxelles 1968.

33. Dir. 159/72 relativa all'ammodernamento delle aziende agricole; dir. 160/72 concernente l'incoraggiamento alla cessazione dell'attività agricola e alla destinazione della superficie agricola utilizzata a scopi di miglioramento delle strutture; dir. 161/72 concernente l'informazione socioeconomica e la qualificazione professionale delle persone che lavorano nell'agricoltura.

34. Legge 153/75 "Attuazione delle direttive del Consiglio delle Comunità europee per la riforma dell'agricoltura".

35. Dir. 268/75 sull'agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate.

36. Legge 352/76 "Attuazione della direttiva comunitaria sull'agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate".

La Regione Marche tradurrà le direttive socio-strutturali nella propria legge regionale 42/77³⁷ a seguito di un confronto particolarmente intenso. Ma il risultato pratico, non solo nelle Marche, non sarà affatto soddisfacente soprattutto sul fronte delle misure per l'ammodernamento aziendale, data la complessità delle procedure, la modestia dei fondi disponibili e data anche l'arretratezza generale dell'agricoltura marchigiana e italiana che, per colmare i divari di reddito tra reale ex ante e comparabile ex post, avrebbe richiesto tempi più lunghi di quelli concessi e interventi anche a livello di intero sistema, oltre che di singole aziende³⁸.

5. La politica agricola regionale negli anni ottanta

5.1. La legge "quadrifoglio" e la programmazione di settore

La delusione per i modesti risultati complessivi conseguiti dalla programmazione economica nazionale e dalla politica strutturale europea porterà rapidamente a una attenuazione dell'impegno per una programmazione complessiva dell'economia, che aveva caratterizzato l'intero periodo a cavallo dell'istituzione delle Regioni a statuto ordinario, per passare a una cosiddetta "programmazione di settore" che di fatto costituiva una rinuncia ad un impegno più strategico e a lungo termine.

D'altra parte, non si dimentichi che, mentre a livello europeo si disegnava una politica strutturale sicuramente molto ambiziosa, che contrastava con la debolezza dell'agricoltura e con le difficoltà amministrative italiane (specie nella fase della redistribuzione dei compiti e delle risorse umane e materiali tra amministrazioni centrali e Regioni), in Italia vigevano ancora i Piani verdi. L'istituzione delle Regioni a statuto ordinario avrebbe dovuto essere accompagnata da un adeguamento della normativa generale di riferimento per le politiche agricole, coerente con la devoluzione delle competenze. A dispetto del termine "piani" utilizzato, i Piani verdi rispondevano più a una logica distributiva, volta ad attenuare il disagio rurale e regolare i processi migratori, oltre che assicurare, con interventi "a pioggia", il massiccio consenso elettorale delle campagne.

Il ritardo di tre anni nel recepimento delle direttive socio-strutturali con legge nazionale era già di per sé sintomatico dello scarso impegno verso le politiche europee³⁹. Così, mentre nelle Regioni si lavorava ancora per il

37. L.r. 42/77 "Attuazione delle direttive 72/159-160-161, 75/268 e delle leggi 153/75 e 352/76 per la riforma dell'agricoltura".

38. A. Bartola, F. Sotte, A. Fioritto, *Programmazione in agricoltura e piani zonali. Un bilancio delle esperienze regionali*, Inea-il Mulino, Bologna 1983; Santolini, Sotte, *La programmazione in agricoltura*, cit.

39. Bartola, Sotte, Fioritto, *Programmazione in agricoltura e piani zonali*, cit.

recepimento delle politiche strutturali europee in un'ottica di programmazione e nelle Marche in particolare, nel 1978 e poi nel 1981 e nel 1983, venivano emanate leggi per la redazione e l'attuazione dei piani zionali di sviluppo agricolo⁴⁰, a livello nazionale veniva emanata la cosiddetta legge "quadrifoglio"⁴¹: una norma che prevedeva una politica agricola scomposta in sette singoli "settori": zootecnia, ortofrutta, irrigazione, forestazione, colture mediterranee, vitivinicoltura e terreni di collina e montagna⁴². Questa era guidata da un Piano agricolo nazionale (Pan) di durata quinquennale (decennale per irrigazione e forestazione) affidato al costituendo Comitato interministeriale per la politica agricola e alimentare (Cipaa)⁴³.

Con la legge "quadrifoglio", dotata di consistenti risorse finanziarie, si assiste a un recupero centralistico delle competenze in materia di agricoltura: essa definisce con dettaglio i settori di intervento, fissa per ciascuno i finanziamenti assegnati alle singole Regioni e le modalità con cui questi debbono essere utilizzati (confermando in grande misura quanto già definito con i Piani verdi). Affida poi al Pan il compito di definire gli indirizzi, introducendo ulteriori vincoli, e infine impone alle Regioni di adottare i propri «programmi operativi di settore» entro lo strettissimo termine di trenta giorni⁴⁴. La Regione Marche approva il proprio Programma agricolo regionale 1979-1987 (Par) nel 1980⁴⁵.

La legge "quadrifoglio" verrà rifinanziata alla sua scadenza nel 1982 fino al 1986, quando verrà promulgata la nuova «legge pluriennale di spesa»⁴⁶ accompagnata dal «Secondo piano agricolo nazionale»⁴⁷, confermando in continuità con la "quadrifoglio" l'approccio settoriale, il finanziamento di derivazione centralistica, canalizzato per settori della politica agricola e con stringenti regole applicative derivate dai vecchi Piani verdi⁴⁸.

40. L.r. 6/78 "Contributi agli enti locali per la redazione dei piani zionali di sviluppo agricolo"; modificata dalla l.r. 27/81 "Attività di consulenza e assistenza allo sviluppo agricolo e all'attuazione dei piani zionali"; a sua volta integrata dalla l.r. 14/83 "Integrazione dell'art. 13 della l.r. 27/81".

41. Legge 984/77 "Coordinamento degli interventi pubblici nei settori della zootecnia, della produzione ortoflorofrutticola, della forestazione, dell'irrigazione, delle grandi colture mediterranee, della vitivinicoltura e della utilizzazione e valorizzazione dei terreni collinari e montani".

42. Inizialmente i settori avrebbero dovuto essere quattro, da qui il termine "quadrifoglio".

43. Cipaa, *Schema di piano agricolo nazionale* [1979-82], 1979.

44. Art. 5 legge 984/77.

45. L.r. 43/80 "Approvazione programma agricolo regionale 1979/87 di cui alla legge 984/77". Il Programma agricolo viene successivamente modificato dalle seguenti leggi regionali: l.r. 38/82 "Rifinanziamento del fondo di rotazione per la zootecnia"; l.r. 32/85 "Programma di consolidamento e di sviluppo della cooperazione zootecnica".

46. Legge 752/86 "Legge pluriennale per l'attuazione di interventi programmati in agricoltura".

47. Il Programma quadro per il nuovo Piano agricolo nazionale 1986-1990 viene approvato dal Cipaa il 1° agosto 1985.

48. F. Sotte, *Spesa regionale per l'agricoltura. Metodologie per l'analisi e il controllo*

5.2. La nuova politica strutturale europea e i progetti integrati mediterranei

A metà degli anni ottanta, sotto la spinta della Commissione Delors e dell'Atto unico europeo⁴⁹, si apre una nuova stagione dell'intervento in agricoltura. Sono quelli gli anni in cui si comincia a riflettere sulla necessità di rimodulare l'intervento puntando maggiormente sull'efficienza delle strutture e delle imprese agrarie e di affiancare, al tempo stesso, la politica settoriale agricola a un intervento a carattere territoriale per le aree rurali.

Al primo obiettivo, con il regolamento 797/85⁵⁰, sostitutivo delle vecchie direttive socio-strutturali, si introduce il «piano di miglioramento materiale» dell'impresa agricola attraverso il quale, semplificando le condizioni di accesso ai finanziamenti, si doveva dimostrare che il sostegno pubblico avrebbe prodotto un «incremento duraturo e sostanziale» del reddito da lavoro, obiettivo meno ambizioso del raggiungimento del «reddito comparabile» imposto in tempi troppo brevi dalle vecchie direttive. Per la prima volta si autorizzano gli Stati membri a «introdurre regimi speciali nazionali in zone sensibili dal punto di vista ambientale». La validità del regolamento 797/85 cesserà nel 1994, ma due nuovi regolamenti del 1991 e del 1997⁵¹ nel prolungheranno l'operatività fino alle soglie degli anni duemila.

La maggiore flessibilità del nuovo regolamento 797/85⁵² si tradurrà nelle Marche nel finanziamento di 2.012 piani di miglioramento, per un finanziamento complessivo di 163 miliardi di lire.

L'affiancamento della politica settoriale agricola con un intervento integrato a livello territoriale viene avviato nel 1985 con i Programmi integrati mediterranei (Pim)⁵³, introdotti a sostegno degli Stati membri meridionali in concomitanza con l'allargamento della Comunità a Spagna, Grecia e Portogallo. I Pim prevedono interventi coordinati, complementari e interdipendenti fra diversi settori economici, con particolare riguardo ad agricoltura e pesca. Il finanziamento comunitario è assicurato dai diversi fondi europei (Fesr, Fse, Feoga-Orientamento) nel rispetto delle rispettive norme sulla base di Contratti di programma presentati in Italia dalle Regioni.

Il Pim Marche (1988-1993)⁵⁴ si articola in quattro sottoprogrammi (industria-artigianato-terziario, agricoltura, zootecnia, attuazione Pim), che ri-

della politica agraria, Inea-il Mulino, Bologna 1993; Santolini, Sotte, *La programmazione in agricoltura*, cit.

49. L'accordo consolidato, firmato il 17 febbraio 1986 ed entrato in vigore il 1° luglio 1987, ha emendato il Trattato istitutivo della Comunità economica europea.

50. Reg. 797/85, relativo al miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie.

51. Reg. 2328/91, relativo al miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie; e reg. 950/97, relativo al miglioramento dell'efficienza delle strutture agricole.

52. Recepito nelle Marche dalla del. Cons. reg. 77/87 "Disposizioni per l'applicazione del reg. 797/85".

53. Reg. 2088/85, relativo ai Programmi integrati mediterranei.

54. Decisione della Commissione 258/88.

guarda pressoché l'intera regione, finanzia in particolare investimenti strutturali e infrastrutturali, ricerca, formazione e informazione. A fine 1995 risulta che oltre l'86% dei fondi disponibili fosse stato impegnato e l'80% liquidato.

6. L'avvio della politica di sviluppo rurale

6.1. La riforma dei fondi strutturali europei e gli obiettivi 5a e 5b

L'origine della politica di sviluppo rurale in Europa risale al cosiddetto Libro verde del 1985, nel quale per la prima volta si accenna al ruolo dell'agricoltura nella protezione dell'ambiente e al fatto che «la politica agricola debba essere inserita in una più generale politica rurale»⁵⁵. Ma bisognerà aspettare il 1988 quando una nuova comunicazione della Commissione europea su *Il futuro del mondo rurale*⁵⁶ affermerà con decisione, per la prima volta, la necessità di avviare una politica europea di sviluppo rurale⁵⁷.

Questi orientamenti si inquadrano nella complessa e radicale riforma dell'azione che la Cee ha avviato con l'Atto unico europeo e che inizia a concretizzarsi nel 1988 con la riforma dei fondi strutturali⁵⁸. Questa avvia una programmazione integrata, finanziata dai fondi strutturali (Fesr, Fse e Feoga-Orientamento), con il sostegno anche della Banca europea per gli investimenti (Bei), basata su cinque obiettivi. L'obiettivo 5, finalizzato a «promuovere lo sviluppo delle zone rurali», è a sua volta suddiviso in due sotto-obiettivi: l'obiettivo 5a, a carattere settoriale⁵⁹ finalizzato all'«accelerazione dell'adattamento delle strutture agrarie» e il 5b, a carattere territoriale⁶⁰ per «promuovere lo sviluppo delle zone rurali»⁶¹.

Il Programma operativo plurifondo (Pop) per lo sviluppo delle zone rurali 1991-1993⁶² della Regione Marche è approvato nel 1991⁶³. Esso comprende

55. Commissione Ce, *Prospettive per la politica agraria comune*, Com (85) 333, 1985.

56. Commissione Ce, *The future of rural society*, Com (88) 501, 1988.

57. Santolini, Sotte, *La programmazione in agricoltura*, cit.

58. Reg. 2052/88, relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali, alla loro efficacia e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti degli altri strumenti finanziari esistenti; reg. 4253/88 recante disposizioni di applicazione del reg. 2052/88.

59. Finanziato dal Feoga Orientamento.

60. Finanziato da Fesr, Fse e Feoga Orientamento. A. Bartola *et al.*, *Piano di sviluppo delle zone rurali – Reg. Ce 2052/88 – Ob. 5-B. Piano pilota Regione Marche*, Consorzio per l'ambiente rurale, Roma 1989; F. Sotte, *La spesa per l'agricoltura della Regione Marche. (Rapporto finale)*, Regione Marche, Ancona 1997.

61. Le zone rurali sono identificate attraverso l'alto tasso di occupazione agricola, il basso livello di reddito agricolo e lo scarso sviluppo socioeconomico. Sulla base di questi indicatori sarà selezionato come 5b il territorio dell'intera provincia di Ascoli Piceno, le Comunità montane della provincia di Macerata e l'Associazione dei Comuni di Jesi.

62. Il Piano di sviluppo delle aree rurali è approvato con del. Cons. reg. 236/90.

63. Decisione della Commissione 2655/91.

misure per l'agricoltura, i settori extra-agricoli, l'ambiente, la valorizzazione delle risorse umane e l'assistenza tecnica. Nel 1996 risulta che i fondi messi a disposizione sono stati pressoché totalmente utilizzati.

La politica di sviluppo rurale impostata sui due obiettivi 5a e 5b viene riconfermata per il quinquennio 1993-1999 da due nuovi regolamenti europei del 1993⁶⁴. Il conseguente Documento unico di programmazione (Docup) obiettivo 5b delle Marche 1994-1999⁶⁵, conferma gli indirizzi del precedente Pop⁶⁶.

Negli stessi anni, altri provvedimenti europei riguardano l'agricoltura e lo sviluppo rurale della Regione con riferimento a rifinanziamento dei piani di miglioramento materiale⁶⁷ previsti dalla vecchia norma del 1985, al miglioramento delle condizioni di trasformazione dei prodotti agricoli⁶⁸, alle associazioni dei produttori⁶⁹.

Tra il 1993 e il 1995, si compie infine definitivamente⁷⁰ il superamento dalla finanza derivata della politica agricola regionale, mentre, a livello regionale, si realizza la trasformazione del vecchio Ente di sviluppo nell'attuale Assam nel quadro di un riordino dei servizi per lo sviluppo del sistema agro-alimentare⁷¹.

6.2. Le misure di accompagnamento e l'iniziativa comunitaria Leader

Nel campo delle politiche agricole e di sviluppo rurale, altre due novità prendono avvio negli anni novanta: le misure di accompagnamento della riforma MacSharry e l'iniziativa comunitaria Leader.

64. Reg. 2081/93, che modifica il reg. 2052/88 relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali; reg. 2082/92 che modifica il reg. 4253/88 recante disposizioni di applicazione del reg. 2052/88.

65. Approvato con Decisione della Commissione Cee 736/95. L'attuazione del Docup è regolata dalla l.r. 47/95 "Attuazione dei documenti unici di programmazione per gli interventi strutturali comunitari nelle zone della Regione Marche".

66. A. Arzeni *et al.* (a cura di), *Il sistema agricolo e alimentare nelle Marche. Rapporto 2000*, Dipartimento di Economia, Università di Ancona, FrancoAngeli, Milano 2000.

67. Reg. 2328/91 relativo al miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie e reg. 950/97 relativo al miglioramento dell'efficienza delle strutture agricole

68. Reg. Ce 866/90 e reg. Ce 951/97 relativi al miglioramento delle condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli

69. Reg. Ce 952/97 del Consiglio del 20 maggio 1997 concernente le associazioni di produttori e le relative unioni.

70. Legge 491/93 "Riordinamento delle competenze regionali e statali in materia agricola e forestale e istituzione del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali"; Legge 549/95 "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica".

71. L.r. 9/97 "Istituzione dell'agenzia per i servizi nel settore agroalimentare delle Marche (Assam). Soppressione dell'Ente di Sviluppo Agricolo delle Marche (Esam). Istituzione della consulta economica e della programmazione nel settore agroalimentare (Cepa)"; l.r. 37/99 "Disciplina dei servizi per lo sviluppo del sistema agroalimentare regionale".

Le prime costituiscono l'attuazione a livello regionale di tre regolamenti⁷² i quali hanno accompagnato la riforma della Pac del 1992, che ha avviato l'abbandono dell'ormai anacronistico sostegno dei prezzi, sostituendolo con i cosiddetti pagamenti compensativi, prodromo degli attuali pagamenti diretti. In particolare, il regolamento 2028/92, per la prima volta nell'Unione europea, introduce una serie di misure agroambientali volte soprattutto alla riduzione dell'impiego di prodotti chimici, alla estensivizzazione delle produzioni e al sostegno di metodi di produzione alternativi. Per la sua attuazione, viene approvato nelle Marche nel 1994 un Piano zonale pluriennale (Pzp)⁷³. I primi risultati significativi, sia in termini di contributi erogati che di superficie agricola interessata, si raccolgono nel 1996.

La richiesta di finanziamenti da parte degli agricoltori si è in particolare modo concentrata sulle misure rivolte all'introduzione di forme di agricoltura biologica (34,5%), alla tutela delle risorse idriche (30,9%) e alla riduzione dell'utilizzo dei prodotti chimici (17,4%). Significativa nella regione è stata la scelta di concentrare i finanziamenti per l'agricoltura biologica in alcune aree della regione, dando un impulso decisivo a un settore caratterizzato da alcune aziende pioniere (per esempio Alce Nero). Il Pzp rappresenta il primo passo importante verso la sensibilizzazione del mondo rurale alle problematiche ambientali.

L'iniziativa comunitaria Leader⁷⁴, che prende avvio nel 1991⁷⁵, rientra giuridicamente tra le attività promosse dall'art. 11 del regolamento 4253/88. Si tratta di un progetto pilota che, rifacendosi all'esperienza della programmazione integrata e bottom-up dei Pim, è volto a incoraggiare e assistere la popolazione rurale a svilupparsi secondo le proprie priorità. Per la sua realizzazione vengono istituiti i Gruppi di azione locale (Gal) quali organismi (pubblici, privati o misti) beneficiari degli interventi e al tempo stesso responsabili del Piano di azione locale (Pal).

Dopo l'approvazione del Pal da parte della Commissione, viene stipulato un contratto di sovvenzione globale. Nelle Marche nell'ambito di Leader I (che copre il periodo 1991-1993) vengono istituiti i Gal "Colli Esini-San Vincenzo" e "5A-nel segno della storia". Nel successivo Leader II (1994-99), nel quale la Regione è chiamata a partecipare con un proprio programma operativo, la rete dei Gal si consolida, coprendo praticamente tutte le aree interne

72. Reg. Ce 2078/92, relativo a metodi di produzione agricola compatibili con le esigenze di protezione dell'ambiente e con la cura dello spazio naturale; reg. Ce 2079/92, che istituisce un regime comunitario di aiuti al prepensionamento in agricoltura; reg. Ce 2080/92, che istituisce un regime comunitario di aiuti alle misure forestali nel settore agricolo.

73. Del. Cons. Reg. 132/93.

74. Leader è un acronimo per "Liaison entre actions de développement rurale".

75. Commissione Ce (1991), Orientamenti per la concessione di sovvenzioni globali sulla base di proposte che gli Stati membri sono invitati a presentare nel quadro di un'iniziativa comunitaria in materia di sviluppo rurale, Com (91/C/73/14).

delle Marche con sei Gal: “Montefeltro”, “Flaminia Cesano”, “Colli Esini-San Vicino”, “Piceno”, “Sibillini Marche” e “Stella dei Sibillini”⁷⁶. Questo stesso assetto viene confermato anche nel successivo periodo del Leader Plus che interessa il settennio 2000-2006⁷⁷ nel quale l’iniziativa comunitaria Leader viene integrata nella politica di sviluppo rurale europea e per la quale nelle Marche viene predisposto un Piano Leader regionale (Plr)⁷⁸.

6.3. Il primo piano di sviluppo rurale 2000-2006

La riforma della politica agricola comune del 1999 si accompagna al consolidamento della politica strutturale dell’Unione europea guidata da *Agenda 2000*, una Comunicazione della Commissione europea (1997) che si inquadra nella prospettiva dell’imminente allargamento a Est dell’Unione. L’ingresso di nuovi Stati membri contrassegnati da un consistente ritardo economico impone un rinnovato impegno per la coesione economica e sociale fissata all’art. 3 del Trattato. Per questo stesso obiettivo, nel 1996 era stata realizzata a Cork la Prima conferenza europea sullo sviluppo rurale⁷⁹. Si riteneva, infatti che la politica agricola necessitasse di una profonda riforma in considerazione del notevole peso dell’agricoltura e dei territori rurali nell’Europa dell’Est. Ma anche nel resto dell’Unione era necessario affiancare alla politica settoriale agricola una politica di sviluppo rurale a carattere territoriale che si integrasse con la politica strutturale europea.

È così che nel 1999 vengono promulgati due nuovi regolamenti relativi al settennio 2000-2006: (a) il regolamento 1260/99⁸⁰ riforma l’azione dei fondi strutturali introducendo un nuovo obiettivo 2 che integra i precedenti obiettivi 2 e 5b nel quadro di un Piano di sviluppo regionale che può essere inserito in un Docup corredato da un complemento di programmazione; (b) il regolamento 1257/99⁸¹ riordina e raggruppa in un unico Piano di sviluppo rurale tutte le misure inerenti agli ex obiettivi 5a e 5b e alle misure di accompagnamento della riforma MacSharry.

Si avvia così l’esperienza della politica di sviluppo rurale regionale, sia pure con un finanziamento da parte della Commissione limitato a una per-

76. D. Giannobi, C. Sopranzetti, *L’iniziativa comunitaria Leader nelle Marche*, Collana Tesi on-line, «Agriregionieuropa», 2000, n. 2.

77. A. Bonfiglio, F. Sotte, *Leader+ nelle Marche. Studio sullo stato di attuazione e sui risultati (2000-2006)*, Associazione “Alessandro Bartola”, Ancona 2008.

78. Decisione Giunta reg. 2538/01.

79. Commissione europea, *L’Europa rurale – Prospettive per il futuro*, 7-9 novembre 1996, Cork 1996; European Commission, *The Cork declaration*, Rural Europe, Aeidl 1996.

80. Reg. 1260/99 recante disposizioni generali sui Fondi strutturali.

81. Reg. 1257/99 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (Feoga) e che modifica e abroga taluni regolamenti.

centuale del 10% circa del totale della Pac, essendo il restante 90% in prevalenza erogato in termini di pagamenti diretti senza alcuna possibilità di condizionamento per la Regione. È un limite questo che non viene superato neanche con la Riforma Fischler della Pac del 2003, in cui le originali proposte di redistribuzione dei fondi dal 1° al 2° Pilastro vengono pressoché annullate nel corso delle trattative. La politica di sviluppo rurale si accompagna al Docup ob. 2 operativo su 146 comuni della regione e il cui obiettivo è di facilitare la riconversione economico-sociale delle zone del territorio regionale che presentano difficoltà strutturali⁸².

Il primo Psr Marche, approvato nel novembre 2000, dichiara di volersi orientare verso lo sviluppo sostenibile, intendendo con ciò migliorare la qualità di vita della popolazione rurale e le opportunità occupazionali, conciliando, in particolare, l'attività produttiva agricola con la tutela ambientale. Da questa strategia derivano i seguenti obiettivi: (a) migliorare la competitività interna; (b) aumentare l'efficienza con investimenti a carattere strutturale; (c) sviluppare la qualità dei prodotti; (d) tutelare l'ambiente; (e) garantire e sostenere il benessere sociale presente e futuro della popolazione regionale.

Il primo Psr Marche si sviluppa su tre assi prioritari: asse 1: miglioramento della competitività e dell'efficienza dei sistemi agricoli e agro-industriali e della qualità dei prodotti, in un contesto di filiera; asse 2: tutela e valorizzazione del paesaggio rurale e delle risorse ambientali; asse 3: azioni di sostegno allo sviluppo rurale. Il finanziamento totale previsto, relativamente al periodo 2000-2006 è di 455 milioni di euro a carico della spesa pubblica e 183 come quota privata.

Emerge già nel primo Psr Marche, a confronto degli altri Psr, una particolare propensione a caratterizzarsi su due fronti: (a) quello della integrazione in pacchetti integrati delle misure e al privilegio alle forme di intervento a carattere sistemico (di filiera, di territorio, d'area); (b) quello della valorizzazione delle funzioni terziarie non soltanto nelle attività più consolidate quali agriturismo o vendita diretta, ma anche nel più ampio spettro dei servizi alla persona.

A posteriori, il rapporto di valutazione⁸³ rileva che del Psr hanno beneficiato particolarmente: (a) aziende ubicate in aree svantaggiate, anche per effetto della misura specifica per quei territori; (b) imprese con dimensioni nettamente superiori a quelle medie regionali; (c) imprese condotte da titolari con età nettamente inferiore a quella media (53 anni contro 61); (d) imprese con valore aggiunto e produzione vendibile medio-alti.

82. Decisione Giunta reg. 2593/01 e Decisione della Commissione 2790/01. A. Arzeni (a cura di), *Il sistema agricolo e alimentare nelle Marche. Rapporto 2003*, Regione Marche-Inea, Edizioni scientifiche italiane, Roma 2005.

83. Regione Marche, *Piano di sviluppo rurale, Rapporto di valutazione ex-post*, Ati Eco-ter-Resco-Unicab, s.l. 2008.

6.4. Il secondo piano di sviluppo rurale per il periodo 2007-2013

Il secondo Psr Marche attuativo del regolamento 1698/2005⁸⁴, approvato dal Comitato sviluppo rurale il 19 dicembre 2007, presenta tre principali innovazioni. La prima riguarda il passaggio da tre a quattro assi di intervento. L'asse 1 e l'asse 2, ricalcando la precedente esperienza di sviluppo rurale, riguardano rispettivamente la "Competitività" e il "Miglioramento dell'ambiente". A essi sono destinati rispettivamente 194 (42,2%) e 178 (38,8%) milioni di euro. Il precedente terzo asse invece viene trasformato in asse 3, "Qualità della vita e diversificazione" (41 milioni di euro, 9%), e asse 4, "Approccio Leader" (27,5 milioni di euro, 6%), integrando definitivamente nella politica di sviluppo rurale l'iniziativa comunitaria Leader, considerata una esperienza di successo da generalizzare.

Nel 2009, a seguito del cosiddetto *Health Check* della Pac⁸⁵ e dello *European Recovery Plan*⁸⁶, altri 19,9 milioni di euro sono stati aggiunti principalmente per finalità agroambientali, per la gestione delle risorse irrigue e per la diffusione della banda larga.

La seconda innovazione, in applicazione delle indicazioni del Piano strategico nazionale⁸⁷, concerne la classificazione del territorio regionale in diverse aree in direzione delle quali differenziare gli interventi: A: poli urbani (5% della superficie e 19% della popolazione); C1: rurale intermedia industrializzata (16% della superficie e 42% della popolazione); C2: aree rurali intermedie a bassa densità abitativa (35% della superficie e 26% della popolazione); C3: aree rurali intermedie con vincoli naturali (13% della superficie e 5% della popolazione); D: aree rurali con problemi complessivi di sviluppo (31% della superficie e 8% della popolazione). Le aree A e C1 da una parte e le aree C3 e D dall'altra sono state accomunate in termini di fabbisogni in relazione agli interventi per la competitività (asse 1). Dagli interventi dell'asse 3 le aree A e C1 sono considerate soltanto per la diversificazione in attività non agricole e la redazione dei piani di gestione. L'approccio Leader (asse 4) è concentrato esclusivamente nelle aree strettamente rurali D, C3 e C2. Per quanto riguarda invece gli interventi di valorizzazione dell'ambiente e dello spazio rurale (asse 2), i fondi sono prioritariamente riservati agli interventi per le aree montane e svantaggiate, le aree protette e quelle della rete natura

84. Regione Marche, *Programma di sviluppo rurale 2007-2013*, reg. (Ce) n. 1698/2005.

85. Reg. 73/09 che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, e che modifica i regg. 1290/2005, 247/2006, 378/2007 e abroga il reg. 1782/2003

86. European Commission, *A European Economic Recovery Plan*, Com (2008) 800 final, Bruxelles 2008.

87. Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali, *Piano strategico nazionale per lo sviluppo rurale 07-13*, (art. 11, reg. Ce 1698/2005).

2000, le zone vulnerabili ai nitrati, le aree preferenziali per la tutela del suolo e le foreste.

La terza innovazione riguarda la promozione di una strategia di sviluppo rurale incentrata fortemente sull'integrazione delle diverse misure, sperimentando strumenti attuativi innovativi per il contesto regionale, quali: (a) il Pacchetto giovani; (b) la Progettazione integrata di filiera⁸⁸; (c) gli Accordi agroambientali d'area, consistenti nell'aggregazione territoriale degli interventi.

Per due iniziative, infine, il Psr Marche si qualifica come esperienza pilota in campo nazionale e trova risonanza anche in alcune pubblicazioni a livello internazionale: (a) il peculiare impegno sul fronte del sostegno e della realizzazione di esperienze di servizi alla persona nell'ambito dell'agricoltura sociale: agrinido di qualità, longevità attiva, ortoincontro, inclusione sociale dei detenuti⁸⁹; (b) l'accordo agroambientale d'area della Valdaso⁹⁰.

Il Rapporto di valutazione realizzato a posteriori⁹¹ rileva che a fine dicembre 2015 era stato erogato il 99,84% dei fondi disponibili (481,8 milioni di euro), esprimendo un giudizio positivo circa i risultati raggiunti dal Psr, pur rilevando qualche problema dal punto di vista della sua gestione. Un giudizio positivo che comunque, a nostro avviso, va oltre le evidenze empiriche che lo stesso rapporto di valutazione ha potuto rilevare, tenuto conto che comunque le dinamiche dell'agricoltura e dello stesso sviluppo rurale sono determinate da politiche e da fattori in gran misura fuori dal controllo regionale. Ci riferiamo qui al ruolo dei mercati e del progresso tecnologico, e soprattutto alla soverchiante quantità di fondi che la Pac, bypassando le competenze regionali, riserva ai pagamenti diretti e alle altre misure del Pri-

88. La progettazione integrata di filiera nelle Marche ha interessato 16 aggregazioni di filiera, attraendo 1.877 domande, per oltre 17 milioni di euro. Nelle filiere regionali sono stati approvati quattro progetti afferenti ai seguenti settori: carne bovina, latte, cereali e biologico. Complessivamente i partecipanti finanziabili sono stati 1.391 e il contributo ammesso è stato pari a circa 10,4 milioni di euro (Regione Marche, *Rapporto di valutazione ex post del Programma di sviluppo rurale 2007-2013*, Lattanzio Advisory Public Service, Roma 2016).

89. Maggiori informazioni su queste iniziative in <http://www.regione.marche.it/Regione-Utile/Agricoltura-Sviluppo-Rurale-e-Pesca/Agricoltura-sociale>.

90. S. Coderoni, *L'accordo d'area della Valdaso*. *Un esempio di approccio territoriale per l'azione agro-ambientale*, in «Agrimarcheuropa», 2011, n. 0; Ead., *L'accordo agro-ambientale d'area della Valdaso*, in F. Vanni (a cura di), *Agricoltura e beni pubblici. Azioni collettive per la governance del territorio*, Inea, Roma 2014; F. Vanni, S. Coderoni, *Collective action for public goods: The case of Valdaso agrienvironmental agreement*, in *Rural resilience and vulnerability: The rural as locus of solidarity and conflict in times of crisis*, XXVth Congress of the European Society for Rural Sociology, eProceedings, Firenze 2013; F. Vanni, S. Coderoni, *The Valdaso agri-environmental agreement in central Italy*, in M. Sewadeh, S. Jaffee, *Shades of green. Multi-stakeholder initiatives to reduce the environmental footprint of commercial agriculture*, EcoAgriculture Partners, Washington 2015.

91. Regione Marche, *Rapporto di valutazione ex post del Programma di sviluppo rurale 2007-2013*, cit.

mo Pilastro⁹². I Psr da questo punto di vista hanno il merito di ribilanciare la distribuzione (sia pure molto parzialmente) a vantaggio delle aree interne di alta collina e montagna⁹³.

6.5. Il terzo piano di sviluppo rurale per il periodo 2014-2020

Il terzo Psr 2014-2020 della Regione Marche⁹⁴ è stato approvato nel 2015 e successivamente modificato nel 2017, nel 2018 e nel 2019, soprattutto in relazione ai nuovi finanziamenti (159,25 milioni di euro, rispetto ai 537,96 della dotazione iniziale) ricevuti a seguito degli eventi sismici del 2016 e del 2017 che hanno interessato 87 Comuni, tutti classificati come “rurali”, il 42,3% del territorio regionale.

Il documento di strategia *Europa 2020*⁹⁵ che guida la programmazione settennale 2014-2020 indica che la crescita dell’Unione europea deve qualificarsi per tre attributi: essere intelligente, sostenibile e inclusiva. In queste tre direzioni debbono operare congiuntamente tutti i fondi strutturali e di investimento europei, tra i quali il Feasr. Guidati dal Quadro strategico comune, gli Stati membri adottano un Accordo di partenariato che riguarda sia la politica di sviluppo rurale che le altre politiche strutturali e di coesione.

In attuazione della normativa comunitaria di riferimento⁹⁶, il nuovo Psr Marche è organizzato sulla base di sei priorità: 1) promuovere il trasferimento di conoscenze e l’innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali (questa è una priorità trasversale senza risorse proprie che interseca tutte le altre cinque); 2) potenziare la competitività e promuovere tecnologie innovative (210,7 milioni di euro, 30,2%); 3) promuovere le filiere agro-alimentari e la gestione dei rischi nel settore agricolo (94 milioni di euro, 13,5%); 4) preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi agro-forestali (223,9 milioni di euro, 32,1%); 5) incentivare l’uso efficiente delle risorse e il passaggio a un’economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima (43 milioni di euro, 6,2%); 6) sostenere l’inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali (110,6 milioni di euro, 15,9%). Ogni priorità è a sua volta suddivisa in Focus Areas.

92. F. Sotte, *Distribuzione della spesa Pac nelle Marche alla luce della riforma del regime dei pagamenti diretti per il periodo 2015-2020*, Associazione “Alessandro Bartola”, Ancona 2014; F. Sotte, E. Baldoni, *La Spesa Pac nelle Marche 2008-2016*, 1° Rapporto, Regione Marche, Ancona 2018.

93. F. Sotte, *A chi vanno nelle Marche i pagamenti diretti e gli altri fondi del 1° pilastro della Pac?*, in «Agrimarcheuropa», 2012, n. 1.

94. Regione Marche, *Italy - Rural Development Programme (Regional)*, Marche, Servizio politiche agroalimentari, s.l. 2019.

95. Commissione europea, *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Com 3.3.2010, Bruxelles 2010.

96. Reg. 1305/13 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Feasr) e che abroga il reg. 1698/2005.

Dal punto di vista della strategia il Psr 2014-2020 conferma e rafforza l'impegno volto a favorire le misure integrate rivolte ai giovani, alle nuove imprese, alle filiere e ai territori. Una particolare attenzione è dedicata all'implementazione nella regione del Partenariato europeo per l'innovazione (Pei): una importante novità della nuova politica di sviluppo rurale europea volta al finanziamento di Gruppi operativi (Go) finalizzati alla sperimentazione di innovazioni e alla divulgazione dei risultati raggiunti.

A seguito del sisma, le risorse aggiuntive (trasferimento di solidarietà dalle altre Regioni e dallo Stato)⁹⁷ sono state destinate prevalentemente alle misure che, nel territorio del cratere, riguardano: a) la competitività del settore agricolo e agroindustriale; b) le indennità compensative e i pagamenti agroambientali; c) gli investimenti per migliorare i servizi essenziali alla popolazione (affidando la viabilità rurale ai 4 Gal del cratere). Sono stati inoltre incrementati i fondi per la promozione dei prodotti di qualità e per incentivare le varie forme di aggregazione (Go Pei, filiere, accordi territoriali).

Alla data del 31 marzo 2019 le risorse del programma complessivamente utilizzate nelle Marche erano pari al 20,4% rispetto alle disponibilità. Un dato indubbiamente non soddisfacente rispetto al pur basso valore medio nazionale (35,5%). Indubbiamente la complessità sempre presente nelle politiche strutturali è stata aggravata dalla necessità di aggiornare continuamente il programma anche in relazione agli eventi sismici e ai fondi aggiuntivi ricevuti allo scopo di farvi fronte. Ma anche altre cause, non tutte dipendenti dall'amministrazione regionale, sono all'origine dello scarso risultato: la complessità dell'impianto normativo, la scarsa interoperatività tra i sistemi informativi e tra le banche dati, la continua evoluzione del quadro giuridico e regolatorio di riferimento, la scarsità di personale preparato per l'espletamento amministrativo⁹⁸, la scarsa efficienza nella gestione dei pagamenti. A riguardo di quest'ultimo, ma non meno importante degli altri, la decisione di non dotarsi di un organismo pagatore autonomo regionale, una volta istituito il Sistema informativo statistico regionale (Sistar) è stata particolarmente penalizzante in quanto la gestione e il controllo hanno assorbito molte risorse umane, togliendole alla programmazione e alla valutazione. Si consideri peraltro che, per queste mansioni, il Sistar è considerato un modello virtuoso, di riferimento anche per le altre Regioni.

6.6. Il futuro della politica di sviluppo rurale

Il confronto e la negoziazione a livello europeo, nazionale e regionale sulla futura politica di sviluppo rurale 2021-2027 sono in corso da tempo. Ma è

97. La modifica al Psr post-sisma è stata approvata dalla Commissione Ue con decisione C7524 - 08/11/2017.

98. Aggravata dai pensionamenti senza reintegrazione e dal fatto che in una condizione di invarianza del personale si è dovuto far fronte alla consistente mole di lavoro aggiuntiva conseguente agli eventi sismici.

ormai pressoché certo che, anche per la sospensione nel 2019 per le elezioni europee e il rinnovo della Commissione, la conclusione del negoziato subirà dei rinvii rispetto a quanto inizialmente previsto, per cui è atteso un prolungamento della validità dell'attuale normativa a tutto il 2021 o anche oltre.

Riguardo alla futura Pac, le proposte avanzate dalla Commissione⁹⁹ confermano sostanzialmente gli obiettivi di sviluppo intelligente, resiliente, diversificato, sostenibile e inclusivo della precedente programmazione. Ma questa lista di obiettivi confligge, a nostro avviso, con il proposito di mantenere ancora una volta al centro della Pac il sistema dei pagamenti diretti e penalizzare nella distribuzione dei fondi proprio la politica di sviluppo rurale (con un taglio che si stima, in termini reali, tra un quarto e un quinto dell'attuale dotazione).

L'innovazione principale della proposta per la futura Pac è comunque sul piano delle relazioni tra Ue e Stati membri. Si ipotizza infatti per tutta la Pac (primo e secondo pilastro) il deferimento delle competenze programmatiche e attuative a livello nazionale. Ciascuno Stato membro sarebbe chiamato a redigere un Piano strategico della Pac, strumento guida delle relazioni con la Commissione. La quale si limiterebbe a dettare regole e obiettivi generali e a verificare il raggiungimento dei target concordati sulla base di un sistema di indicatori di output, di risultato e di performance. È questa una proposta che lascia molto perplessi per varie ragioni: a) è discutibile se la Commissione sia in grado di guidare e coordinare la Pac sulla base di un sistema di indicatori, mantenendone il carattere unitario di politica "comune"; b) è molto probabile che gli Stati membri, a loro volta, prendano spunto da questa devoluzione di competenze (e di fondi europei) per andare ognuno per la propria strada con buona pace per il mercato unico.

Allo stato attuale, non è comunque prevedibile se questo impianto sarà adottato tal quale oppure verrà sostanzialmente modificato a seguito dei nuovi equilibri a livello di Stati membri e di composizione degli organi dell'Unione.

7. Considerazioni conclusive

Nei cinquant'anni trascorsi dall'istituzione delle Regioni a statuto ordinario, l'agricoltura e lo sviluppo rurale nelle Marche hanno vissuto una profonda e straordinaria trasformazione. Da settore decisamente caratterizzante l'economia e la società, l'agricoltura ha ridotto il suo peso a percentuali ad-

99. Le proposte sono contenute nel testo della Commissione europea, *Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura*, Com (2017) 713 final e nella proposta di tre regolamenti: a) reg. sul sostegno ai Piani strategici Pac Com (2018) 392 final; b) reg. sull'organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli Com (2018) 394 final; c) reg. su finanziamento, gestione e monitoraggio Pac Com (2018) 393 final.

dirittura inferiori a quelle nazionali, pur conservando (e anzi accrescendo) la sua importanza, oltre che nella produzione per il mercato, nella conservazione e valorizzazione di fondamentali beni pubblici: ambiente, territorio, paesaggio, acqua, biodiversità.

La politica agricola e di sviluppo rurale, in questi cinquant'anni, ha subito profonde trasformazioni, ma ancora non può dirsi del tutto adeguata alle sfide che le Marche debbono fronteggiare. Nonostante gli sforzi compiuti, ancora prevalgono nella Pac, centrata sui pagamenti a ettaro, una logica settoriale e una finalità compensativa rivolte più al passato e al presente che al futuro. Manca un progetto di integrazione che, rompendo la tradizionale separatezza rispetto alle altre politiche di sviluppo, la collochi pienamente in una prospettiva di sviluppo economico-sociale-territoriale. I pur lodevoli sforzi che a livello regionale vengono compiuti per inquadrare la politica di sviluppo rurale in un progetto strategico rischiano di giocare soltanto una funzione palliativa.

Al tempo stesso, la ruralità si è trasformata da “agricola” a “post-industriale”, caratterizzandosi per la mutua integrazione tra città e campagna, la diversificazione tra agricoltura, industria e varie forme di terziario, l'affermazione di un modello di sviluppo competitivo in termini di qualità della vita con quello dei sistemi metropolitani ad alta concentrazione demografica. Da svantaggio, in altre parole, la ruralità si è trasformata in potenziale risorsa, in carattere saliente della unicità delle Marche, in elemento caratterizzante dell'immagine competitiva della regione.