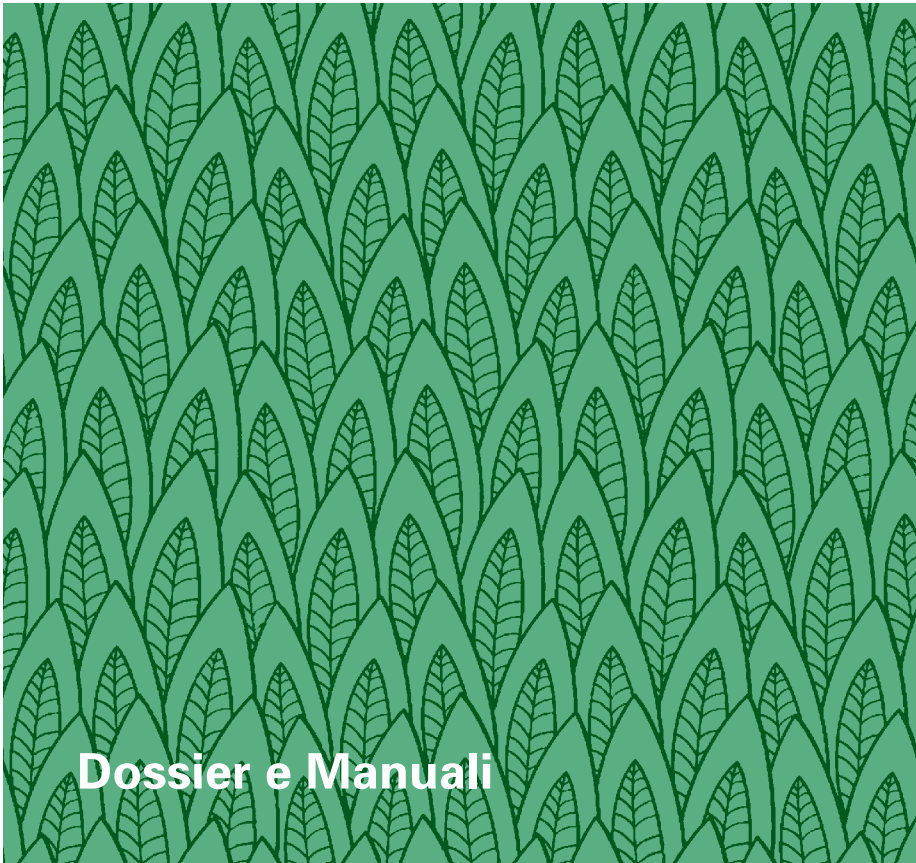




Fondazione ANCI

Le politiche dell'Unione Europea per lo Sviluppo rurale

Contesto, quadro normativo,
prospettive future

A dense, repeating pattern of stylized green leaves, each with a central vein and smaller side veins, creating a textured, forest-like background.

Dossier e Manuali



Fondazione ANCI

Le politiche dell'Unione Europea per lo Sviluppo rurale

Contesto, quadro normativo,
prospettive future

Dossier e Manuali

Il dossier è stato realizzato da IFEL
Dipartimento Fondi europei e investimenti territoriali
Osservatorio sulle Politiche di coesione

Coordinamento: *Francesco Monaco*
Cura: *Simona Elmo*

La pubblicazione si chiude con le informazioni
disponibili a settembre 2017

Codice ISBN 978-88-6650-163-3

Progetto grafico: cpalquadrato, Roma
Pasquale Cimaroli, Claudia Pacelli
cpalquadrato.it

Indice

Introduzione	5
Premessa	7
Capitolo 1	
Il contesto europeo: la Politica Agricola Comune (PAC)	9
1.1. La c.d. revisione della PAC di metà periodo: la riforma del 2003	12
1.2. La riforma del 2005 e la PAC nel ciclo di programmazione 2007-2013	15
1.3. L'ultima grande riforma in vista del ciclo di programmazione 2014-2020	23
Capitolo 2	
Il quadro normativo e finanziario della politica di Sviluppo rurale del ciclo 2014-2020	29
2.1. Il quadro comunitario della politica di Sviluppo rurale 2014-2020	31
2.2. Il quadro programmatico e finanziario della politica di Sviluppo rurale 2014-2020 in Italia	36
Capitolo 3	
La PAC "dopo il 2020"	53
3.1. Gli obiettivi della PAC verso il 2020 nelle Comunicazioni della Commissione europea	55
3.2. Le Risoluzioni del Parlamento europeo sulle priorità della PAC verso il 2020	57
3.3. La PAC "dopo il 2020": Cork 2.0 e il nuovo dibattito sulla futura politica agricola dell'UE	60
3.4. Il Comitato delle Regioni sul futuro della PAC post 2020	68

Introduzione

Dopo i focus dedicati all'agenda digitale, all'inclusione sociale, alle politiche urbane ed agli strumenti finanziari pubblico-privato (i testi sono scaricabili in forma integrale dal sito www.fondazioneifel.it), prosegue il lavoro dell'*Osservatorio sulla politica di coesione* della Fondazione IFEL con la pubblicazione di questo dossier che approfondisce i temi del sostegno europeo allo Sviluppo rurale.

Il documento fa un *excursus* delle politiche dedicate a questi temi a partire dalle Conclusioni del Consiglio di Lussemburgo (1997), che ha posto le basi per la riforma della politica agricola comune (PAC) ed il rafforzamento del suo pilastro territoriale (vedi *infra*, cap. 1), fino agli ultimi sviluppi del dibattito pubblico, avviato con una Comunicazione della Commissione sulle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio (2010) ed ancora in corso fra istituzioni europee (Parlamento europeo, Comitato delle Regioni), *stakeholders* e cittadini europei, in vista delle nuove *Prospettive finanziarie dell'UE post 2020* (vedi *infra*, cap. 3)

Il cuore del lavoro riguarda il quadro normativo, strategico e pianificatorio degli interventi, attivati nell'ambito dei programmi operativi (PO) dell'Accordo di Partenariato 2014-2020 (ciclo in corso) e mirati prevalentemente a concorrere al conseguimento dei risultati attesi afferenti agli obiettivi tematici fissati per tutti i fondi di investimento europei (SIE) dalla Strategia

Europa 2020 (vedi *infra*, capp. 1 e 2). In particolare, viene approfondito il contributo che il fondo per lo Sviluppo rurale (FEASR) può offrire all'attuazione della strategia europea.

La posta in gioco, come si potrà vedere, è rilevante.

Non solo per lo sviluppo del settore agricolo, ma per l'insieme degli interventi di 'contesto' che, attraverso i consistenti fondi allocati (vedi *infra*, cap. 2) in investimenti integrati territoriali (nelle forme specifiche previste dai regolamenti), sarà possibile realizzare per migliorare complessivamente la qualità della vita nelle aree interne e rurali del nostro Paese.

Il dossier rappresenta la prima parte di uno studio più ampio che Fondazione IFEL sta conducendo sul ruolo che i Comuni italiani possono svolgere nell'ambito delle politiche di Sviluppo rurale promosse dai programmi operativi regionali attuativi del fondo dedicato FEASR, con un'attenzione specifica all'impatto delle misure di cui gli enti locali sono direttamente beneficiari ovvero di quelle in cui facciano parte delle compagini partenariali che determinano le scelte di investimento territoriale.

Premessa

Il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (versione consolidata) dedica il titolo III ad "Agricoltura e pesca", sancendo all'art. 38 che l'UE adotti "una politica comune dell'agricoltura e della pesca". Si tratta della c.d. PAC, per la cui attuazione l'Europa si propone di tenere in debita considerazione il carattere particolare dell'attività agricola che deriva dalla sua struttura sociale e dalle disparità strutturali e naturali fra le diverse regioni agricole, nonché il fatto che, negli Stati membri, l'agricoltura costituisce un settore intimamente connesso all'insieme dell'economia.

Tra gli obiettivi della PAC vi è l'incremento della produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico, assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola come pure un impiego migliore dei fattori di produzione, garantendo un tenore di vita equo alla popolazione agricola.

In base all'articolo 43 del Trattato, è la Commissione che presenta le proposte in merito all'elaborazione e all'attuazione della Politica Agricola Comune; il Parlamento europeo e il Consiglio deliberano, previa consultazione del Comitato economico e sociale, per stabilire le disposizioni necessarie al perseguimento degli obiettivi della PAC.

Oltre a Commissione, Parlamento, Consiglio, Comitato economico e sociale europeo (sezione "Agricoltura, Sviluppo rurale e Ambiente"), opera nel settore dell'Agricoltura e dello Sviluppo rurale anche il Comitato delle Regioni (CdR) con la Commissione Risorse Naturali (NAT).

Un'agricoltura e un ambiente sostenibili sono dunque uno degli obiettivi fondamentali della Politica Agricola Comune (PAC), ma in particolare del II° pilastro della stessa, lo "Sviluppo Rurale", secondo il quale "lo Sviluppo sostenibile deve conciliare produzione alimentare, conservazione delle risorse non rinnovabili e protezione dell'ambiente naturale, in modo da soddisfare i bisogni della popolazione attuale senza compromettere le possibilità delle popolazioni future di soddisfare i propri."

Oggetto di diverse riforme⁽¹⁾ negli scorsi anni, la PAC è nuovamente al centro del dibattito per un'eventuale nuovo intervento di riforma. Il 30 marzo scorso, la Commissione NAT del Comitato delle Regioni (CdR) ha divulgato il punto di vista di regioni e enti locali dell'UE sul futuro della PAC dopo il 2020, illustrandolo in un recente documento di lavoro dal titolo "Futuro della PAC dopo il 2020", poi confluito nell'omonimo Parere del CdR del luglio 2017⁽²⁾. Il documento indica le sfide che agricoltura e sviluppo rurale dovranno affrontare per una radicale nuova riforma della PAC. La popolazione di molte aree rurali, infatti, sta subendo le conseguenze del mancato raggiungimento di alcuni degli obiettivi di coesione territoriale, economica e sociale che le politiche europee si erano prefissati di raggiungere entro il 2020, segnalando fra l'altro problemi di distorsione della concorrenza nel settore agricolo che sono tra i principali ostacoli allo sviluppo territoriale delle aree rurali. La Commissione NAT propone nel documento l'attivazione di alcune misure per promuovere invece uno sviluppo sostenibile e solidale delle aree rurali.

Il presente Paper analizza questo quadro generale della programmazione comunitaria della PAC, con specifico riferimento al II° pilastro "Sviluppo rurale" e alle politiche di sviluppo territoriale programmate ed attuate nell'ambito dello stesso.

(1) Vedi, *infra*, cap. 1.

(2) Vedi, *infra* cap. 3.

Il contesto europeo: la Politica Agricola Comune (PAC)

1

Come detto in premessa, il Trattato di funzionamento dell'UE (artt. 38-44) stabilisce che l'UE adotta e attua una politica comune dell'agricoltura⁽¹⁾. La c.d. PAC si articola in due pilastri, Politiche di "Mercato" (c.d. I° pilastro) e Politiche di "Sviluppo rurale" (c.d. II° pilastro).

Il primo pilastro ha come principale funzione quella di sostenere il reddito degli agricoltori, che rimangono liberi di produrre in funzione della domanda del mercato.

Invece, il secondo pilastro, che dal 2000 integra il regime di pagamenti diretti agli agricoltori, ha l'obiettivo di sostenere le zone rurali dell'Unione per affrontare la vasta gamma di problemi economici, ambientali e sociali del XXI secolo. Il II° pilastro sostiene dunque l'agricoltura in quanto fornitrice di beni pubblici nella sua componente ambientale e territoriale e incentiva lo sviluppo delle zone rurali.

(1) Fonti principali:

La politica di sviluppo rurale dell'UE 2007-2013", factsheet della Commissione Europea, Lussemburgo, 2006;

Direzione generale dell'Agricoltura della Commissione europea/Sviluppo rurale: http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index_it.htm;

http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuld=FTU_5.2.6.html;

https://ec.europa.eu/agriculture/cap-in-your-country_it;

https://ec.europa.eu/agriculture/cap-overview_it;

<https://agrireregionieuropa.univpm.it/it/categorie-tematiche/europa-e-pac>;

Il quadro attuale della PAC è in realtà frutto di un percorso molto articolato e complesso, nel corso del quale la politica agricola comune ha conosciuto molte grandi riforme.

Tra le più recenti ed attuali ci sono quelle del 2003 (c.d. "revisione intermedia"), del 2005 (in vista del periodo di programmazione delle politiche di coesione 2007-2013) e del 2013 (in vista del periodo di programmazione delle politiche di coesione 2014-2020).

1.1. La c.d. revisione della PAC di metà periodo: la riforma del 2003

L'UE, già prima di Agenda 2000⁽²⁾ - documento con cui l'UE fissava un insieme di riforme delle politiche di sviluppo e coesione, settore agricolo compreso - disponeva di una serie di strumenti per rispondere agli obiettivi dello Sviluppo rurale di ristrutturazione agricola, di sviluppo territoriale/locale e di integrazione ambientale.

Tuttavia, a partire da Agenda 2000 il rafforzamento delle misure della politica agricola comune riguardanti lo Sviluppo rurale è diventato prioritario per l'UE.

E' evidente che lo Sviluppo rurale costituisce un settore di vitale importanza, oltre a costituire un'importante piattaforma per la diversificazione dell'economia presso le comunità rurali. Le zone rurali occupano il 90% del territorio dell'UE allargata, oltre la metà della popolazione dei 25 Stati membri dell'Unione europea (UE) vive in zone rurali, di cui il 19% in zone prevalentemente rurali e il 37% in zone con una significativa componente rurale. Tali regioni producono il 45% del valore aggiunto dell'UE e il 53% dell'occupazione. Nonostante la situazione delle aree rurali europee sia estremamente variegata, esse presentano in generale un reddito pro-capite inferiore di circa un terzo rispetto alla media europea, con un basso tasso di occupazione delle donne e un settore dei servizi meno sviluppato

(2) Documento che traccia un insieme di riforme delle politiche di sviluppo e coesione dell'UE - settore agricolo compreso - concordate in occasione del vertice dei capi di Stato e di governo dell'Unione europea occasione del Consiglio europeo di Berlino del marzo 1999, riunito per fissare le c.d. "Prospettive finanziarie" per il bilancio UE dal 2000 al 2006.

rispetto alla media. Le zone rurali devono dunque fare i conti con problemi legati alla crescita, all'occupazione e allo sviluppo sostenibile.

Sulla base delle Conclusioni del Consiglio europeo di Lussemburgo del 1997 e in seguito all'accordo raggiunto al termine del Consiglio europeo di Berlino del marzo 1999, ovvero Agenda 2000, si dava una spinta decisiva al processo di ri-orientamento della PAC, introducendo un modello europeo di agricoltura incentrato sulla multifunzionalità dell'attività agricola e sul ruolo centrale delle aree rurali per la diversificazione delle attività economiche. In concreto, con Agenda 2000 per la prima volta le misure connesse agli obiettivi di ristrutturazione agricola, sviluppo territoriale/locale ed integrazione ambientale sono state riunite in un unico regolamento speciale sullo Sviluppo rurale (Regolamento (CE) n. 1257/1999) e lo Sviluppo rurale stesso è stato formalmente designato come II° pilastro della PAC, affiancandolo alle Politiche di mercato che ne sono diventate il I° pilastro. Da quel momento, la ricerca di un giusto equilibrio fra i due pilastri della PAC è diventato un obiettivo perseguito con sempre maggiore impegno dalle istituzioni e dal legislatore europei.

In occasione del citato Consiglio europeo di Berlino del marzo 1999, i 15 Capi di Stato e di Governo adottando le proposte di Agenda 2000, invitavano la Commissione europea ad effettuare una "revisione intermedia" della PAC, per valutare l'impatto della riforma che istituiva il II° pilastro.

Quella che doveva essere una revisione intermedia si è invece nei fatti rivelata la riforma più ambiziosa che la PAC avesse conosciuto fino ad allora, con quattro obiettivi prioritari:

- collegare maggiormente l'agricoltura europea ai mercati mondiali,
- preparare l'allargamento dell'Unione europea,
- rispondere meglio alle nuove esigenze della società in materia di salvaguardia dell'ambiente e qualità dei prodotti⁽³⁾,
- rendere la PAC più compatibile con le richieste dei paesi terzi.

(3) L'opinione pubblica era stata turbata da una serie di crisi sanitarie.

Si avviava così la più lunga e complessa fase di riorientamento del sostegno comunitario all'agricoltura e allo sviluppo rurale che sarebbe culminata nel giugno 2003 con l'approvazione dei Regolamenti (CE) n. 1782/2003 e n. 1783/2003, che stabilivano, rispettivamente, "norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune a favore degli agricoltori" e "norme sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG)"

Il 26 giugno 2003, a Lussemburgo, i Ministri dell'agricoltura dell'Unione pervenivano a un accordo che ha introdotto una serie di nuovi principi e meccanismi, tra i quali la c.d. disciplina finanziaria, principio confermato in seguito nelle prospettive finanziarie per il periodo 2007-2013⁽⁴⁾, in virtù del quale il bilancio del I° pilastro della PAC veniva congelato e venivano imposti massimali annuali obbligatori per i trasferimenti alle grandi aziende agricole.

Ma a parte la c.d. disciplina finanziaria, il funzionamento stesso dei due pilastri veniva profondamente riformato. In particolare.

Riguardo al I° pilastro, il quadro normativo approvato il 26 giugno 2003 dal Consiglio dei Ministri europei dell'agricoltura ridefiniva il modo stesso di concepire gran parte degli aiuti diretti erogati alle aziende agricole:

- da un lato, prevedendo che il "pagamento unico" per azienda (cioè l'aiuto diretto all'agricoltore) fosse condizionato al rispetto delle norme in materia di salvaguardia ambientale, sicurezza alimentare, sanità animale e vegetale e protezione degli animali da parte dei beneficiari del pagamento, come pure al rispetto dell'obbligo di mantenere la terra in buone condizioni agronomiche ed ecologiche (c.d. "condizionalità"); rispettando queste regole l'agricoltore europeo poteva rivendicare di fronte all'opinione pubblica il ruolo che gli era proprio, di depositario consapevole di una risorsa non riproducibile e indispensabile per il futuro di tutti: l'ambiente rurale;

(4) Vedi il paragrafo successivo 1.2.

- d'altro lato, nell'ambito della condizionalità erano contenute delle prescrizioni che riguardavano in particolar modo le superfici ritirate dalla produzione, per cui gli agricoltori potevano operare questa scelta e percepire comunque i premi c.d. "disaccoppiati". Si è voluto in questo modo preservare dall'abbandono "selvaggio" la superficie agricola non più utilizzata. Introducendo un regime di pagamento unico per azienda, un aiuto diretto al produttore indipendente dalla produzione (c.d. disaccoppiamento degli aiuti), gli agricoltori potevano optare per un determinato indirizzo produttivo o per la non coltivazione dei fondi posseduti, unicamente sulla base di una propria scelta imprenditoriale e, quindi, sulla base delle richieste del mercato.

Sul fronte del secondo pilastro, la c.d. riforma di medio-termine, ne ha accentuato la complementarità con il primo, riequilibrando il peso reciproco dei due pilastri.

In particolare, la c.d. disciplina finanziaria, non solo confermava l'impostazione di una PAC basata su due pilastri, ma sanciva l'aumento del peso e il rafforzamento dello Sviluppo rurale (II° pilastro) rispetto alle Politiche di mercato (I° pilastro), mettendo a disposizione dello Sviluppo rurale stanziamenti comunitari sempre più consistenti, con la c.d. "modulazione", cioè la riduzione dei pagamenti diretti versati alle grandi aziende agricole e il contestuale trasferimento di queste risorse "rinvenienti" dal I° pilastro al II° pilastro.

1.2. La riforma del 2005 e la PAC nel ciclo di programmazione 2007-2013

Le misure a sostegno dello Sviluppo rurale sono state rafforzate soprattutto dalla riforma del 2003 fin qui descritta e successivamente da quella del 2005, partendo innanzitutto dalla c.d. "modulazione" prevista dalla c.d. disciplina finanziaria del 2003 che, come già detto, prevedeva la riduzione dei pagamenti diretti versati alle grandi aziende agricole e il contestuale trasferimento di queste risorse "rinvenienti" dal I° pilastro al II° pilastro.

L'accento posto sullo Sviluppo rurale significava sempre maggiori investimenti a livello di silvicoltura, valorizzazione del paesaggio a fini ricreativi, biodiversità, diversificazione dell'economia rurale, protezione dell'ambiente nelle zone rurali, miglioramento della qualità di vita e creazione di posti di lavoro.

Una tendenza iniziata già in precedenza, quando dal Consiglio di Göteborg del 2001⁽⁵⁾ emergeva come negli ultimi anni la Politica agricola europea stesse dando sempre minore importanza ai meccanismi del mercato e, attraverso misure di sostegno mirate, si fosse orientata maggiormente verso la soddisfazione delle richieste del grande pubblico su sicurezza alimentare, qualità degli alimenti, differenziazione dei prodotti, benessere degli animali, qualità ambientale e salvaguardia della natura e dello spazio rurale.

Naturalmente anche il quadro regolamentare e programmatico delle politiche di "Sviluppo rurale", sia nelle strategie che negli strumenti, è risultato profondamente innovato dalle varie riforme della PAC, ma soprattutto da questa in discorso riferita al ciclo di programmazione 2007-2013 e, successivamente, dall'ultima (in ordine di tempo), ossia la riforma operata in vista dell'attuale ciclo di programmazione 2014-2020.

(5) Gli obiettivi di Göteborg: al Consiglio europeo di Göteborg del giugno 2001, l'Unione europea ha adottato una strategia a favore dello sviluppo sostenibile che delineava un quadro politico comunitario a favore dello sviluppo sostenibile, ovvero la capacità di soddisfare i bisogni dell'attuale generazione senza compromettere la capacità di quelle future di rispondere alle loro. Lo sviluppo sostenibile si fonda su quattro pilastri:

- economico,
- sociale,
- ambientale
- *governance* mondiale,

che devono reciprocamente rafforzarsi. L'UE deve inoltre assumersi le proprie responsabilità internazionali in materia di sviluppo sostenibile: esso deve essere promosso al di fuori dell'UE, anche per quanto riguarda gli aspetti connessi con la democrazia, la pace, la sicurezza e la libertà.

Tale strategia è complementare alla strategia di Lisbona, alla quale peraltro aggiunge un pilastro ambientale.

In vista dell'avvio dello scorso ciclo di programmazione 2007-2013, nel settembre 2005 il Consiglio "Agricoltura" dell'UE, con il Regolamento n. 1698/2005⁽⁶⁾, riformava ulteriormente il quadro regolamentare riferito alla politica di Sviluppo rurale.

Il nuovo quadro risultava caratterizzato da continuità e cambiamento allo stesso tempo: i Regolamenti continuavano ad indicare un elenco di misure fra le quali gli Stati membri potevano scegliere e per le quali avrebbero percepito un aiuto finanziario comunitario nel quadro di Programmi regionali di sviluppo rurale (PSR); tuttavia, venivano cambiate sia le modalità di definizione delle priorità di intervento, sia le modalità di definizione ed attuazione dei suddetti PSR, ponendo l'accento sul contenuto strategico dello sviluppo territoriale sostenibile delle zone rurali. L'obiettivo generale dell'UE era quello di garantire un processo di sviluppo comune per tutto il territorio rurale europeo.

In linea con questo obiettivo, veniva predisposto un nuovo Regolamento dedicato al FEASR (Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo rurale) per il ciclo 2007-2013 e venivano ampliate a questo scopo le possibilità di ricorso ai finanziamenti del II° pilastro "Sviluppo rurale" da un lato per promuovere la crescita e creare posti di lavoro nelle aree rurali (in linea con la Strategia di Lisbona)⁽⁷⁾, dall'altro per migliorare la sostenibilità degli interventi (in linea con gli obiettivi di sostenibilità fissati a Göteborg)⁽⁸⁾. Ne risultava un impianto strategico e programmatico dello Sviluppo rurale per il 2007-2013 parzialmente "nuovo", così articolato nelle sue grandi linee.

(6) Adottato sulla base della proposta di regolamento della Commissione del 14 luglio 2004 [COM (2004) 490 def: proposta di regolamento del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)].

(7) Gli obiettivi di Lisbona: al Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000, l'Unione europea si era prefissata l'ambizioso obiettivo al 2010, di "diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale". Tale strategia è stata riveduta in itinere, nel marzo 2005. La strategia di Lisbona rinnovata risultava incentrata sul duplice obiettivo della crescita e della creazione di occupazione.

(8) Per gli obiettivi di Göteborg, vedi la precedente nota 5.

A) Un sistema basato su tre livelli (a differenza del precedente ciclo di programmazione).

- il livello comunitario, con la definizione di strategie e priorità di intervento per tutti gli Stati membri nei c.d. Orientamenti Strategici Comunitari (art. 9 Reg. (CE) n. 1698/2005)⁽⁹⁾;
- il livello nazionale, con la predisposizione da parte di ciascuno Stato membro di un documento a carattere strategico e NON programmatico, il c.d. Piano Strategico Nazionale dello Sviluppo Rurale (art. 11 Reg. (CE) n. 1698/2005);
- il livello regionale, con la predisposizione dei Programmi di Sviluppo Rurale (art. 11 Reg. (CE) n. 1698/2005), per l'implementazione delle strategie e delle priorità di intervento delineate a livello comunitario e nazionale.

B) Scissione del Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia (FEAOG) in due fondi: il FEASR e il FEAGA

Con il Reg. CE n.1290/2005 veniva istituito il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR), dedicato al finanziamento dello Sviluppo rurale e distinto dal Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA), destinato invece al finanziamento del 1° pilastro della PAC, le c.d. Politiche di mercato.

Il quadro normativo comunitario della politica di Sviluppo rurale per il 2007-2013 era dunque composto:

(9) *Decisione del Consiglio del 20 febbraio 2006 relativa agli Orientamenti Strategici Comunitari per lo Sviluppo rurale - periodo di programmazione 2007-2013 [2006/144/CE].*

Il 20 febbraio 2006 il Consiglio agricoltura ha adottato una serie di orientamenti strategici per lo sviluppo rurale, cinque mesi dopo l'adozione del Regolamento n. 1698 del 20 settembre 2005 sul sostegno allo Sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

Tali Orientamenti definivano un approccio strategico e una gamma di opzioni delle quali gli Stati membri potevano avvalersi nell'elaborazione dei loro Piani strategici nazionali e dei Programmi regionali di sviluppo rurale. In particolare, il Consiglio individuava le Priorità strategiche dell'UE da perseguire nell'ambito del FEASR, per correlarle agli obiettivi di Göteborg e di Lisbona e dare loro un'attuazione concreta.

Evidentemente, il Consiglio intendeva fortemente garantire la coerenza dello Sviluppo rurale con le altre politiche comunitarie e in particolare con le politiche di coesione e quelle per l'ambiente, accompagnando l'attuazione della nuova politica agricola comune (PAC) post riforma.

- dal Regolamento (CE) n. 1290/2005, relativo al finanziamento della Politica Agricola Comune (PAC), in base al quale il FEAGA finanzia -o a volte cofinanzia con gli Stati membri- le spese dell'organizzazione comune di mercato (OCM), gli aiuti diretti alle imprese agricole, il contributo dell'Unione alle azioni di informazione e di promozione dei prodotti agricoli sul mercato interno e nei paesi terzi, così come diverse spese specifiche dell'Unione, quali le azioni veterinarie nonché di raccolta e di utilizzo delle risorse genetiche; alcune spese sono finanziate in regime di gestione concorrente tra gli Stati membri e la Comunità europea ed altre in modo centralizzato. Il FEASR finanzia, in regime di gestione concorrente tra gli Stati membri e la Comunità europea, il contributo della UE ai programmi di Sviluppo rurale, attuati in base alla normativa comunitaria sul sostegno allo Sviluppo rurale da parte del FEASR;
- dal Regolamento (CE) n. 1698/2005 sul sostegno allo Sviluppo rurale da parte del FEASR che stabilisce le norme generali e gli obiettivi della politica di Sviluppo rurale, data la necessità di disciplinare il FEASR separatamente dal FEAGA per le specificità finanziarie e di programmazione del secondo pilastro rispetto al primo. In base al Reg. CE n. 1698/2005, il FEASR cofinanzia (i) il miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale, (ii) le misure agro-ambientali, (iii) il miglioramento della qualità della vita delle zone rurali, (iv) la promozione della diversificazione dell'economia rurale, (v) lo sviluppo di capacità locali (c.d. iniziativa Leader).

Per il ciclo dei Fondi strutturali europei 2007-2013, sono previsti solo i Programmi Regionali di Sviluppo Rurale che, per l'intero territorio comunitario e nel quadro di Piani strategici nazionali definiti da ciascuno Stato membro, sintetizzano i tre strumenti programmatori esistenti nel periodo 2000-2006 (Piano nazionale di Sviluppo Rurale, Programma Operativo Regionale, PIC Leader).

Il FEASR garantisce, a livello di ciascuno Stato membro, la coerenza della programmazione regionale dello Sviluppo rurale con le priorità strategiche comunitarie e nazionali, delineate, rispettivamente, nel Regolamento

(CE) n. 1698/2005, negli Orientamenti Strategici Comunitari (OSC)⁽¹⁰⁾ e nei Piani strategici nazionali di Sviluppo rurale.

L'importanza che il nuovo Regolamento FEASR attribuisce alla dimensione ambientale dello Sviluppo rurale viene confermata dal peso che a questa viene assegnato in termini sia qualitativi che finanziari. Una particolare attenzione agli effetti ambientali degli interventi attraversa in modo orizzontale tutto il Regolamento, accordando, in linea generale, una preferenza agli interventi che producono effetti ambientali positivi e/o vengono realizzati secondo modalità eco-compatibili; inoltre, al miglioramento dell'ambiente e del territorio viene dedicato un intero Asse di intervento (Asse II). Il nuovo fondo FEASR finanzia anche strategie di sviluppo locale (progetti di tipo "Leader"⁽¹¹⁾).

C) Concentrazione territoriale e tematica degli interventi su un numero limitato di Obiettivi.

Sulla scia delle Conclusioni della Conferenza di Salisburgo sullo Sviluppo rurale del novembre 2003 e degli Orientamenti strategici dei Consigli

(10) *Decisione del Consiglio del 20 febbraio 2006 relativa agli Orientamenti Strategici Comunitari per lo Sviluppo rurale - periodo di programmazione 2007-2013 [2006/144/CE]. Citata, vedi nota 9.*

(11) LEADER nasce come un Programma di Iniziativa Comunitaria volto a promuovere lo sviluppo integrato e sostenibile delle aree rurali dei paesi dell'Unione europea attraverso il sostegno finanziario di interventi proposti a livello locale, nei settori dell'agricoltura, dell'ambiente, del turismo rurale, dell'artigianato, dei servizi, della formazione e dell'aggiornamento professionale. L'acronimo deriva dal francese: *Liason Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale* (Collegamento fra azioni di sviluppo dell'economia rurale). L'approccio c.d. Leader sostiene progetti di sviluppo rurale ideati a livello locale al fine di rivitalizzare il territorio e di creare occupazione, con lo scopo di promuovere lo sviluppo integrato, endogeno e sostenibile delle aree rurali. I principi di fondo su cui si è sempre basato l'intervento LEADER sono quelli di un approccio "dal basso" (*bottom-up*) dove la definizione delle esigenze di sviluppo del territorio proviene direttamente dagli operatori locali e non è calata "dall'alto".

Preceduto negli anni Novanta dai programmi LEADER I e II, poi seguiti da LEADER +, l'approccio Leader adottato dall'UE a favore delle aree rurali per l'attuazione degli interventi PAC persegue ancora l'obiettivo di renderle più dinamiche e si è attivato per mezzo di c.d. Gruppi d'Azione Locale (GAL), ossia compagini territoriali costituiti da soggetti pubblici e privati rappresentativi della società e dell'economia locale.

europei di Lisbona e di Göteborg⁽¹²⁾ (che hanno evidenziato gli elementi economici, ambientali e sociali dello sviluppo sostenibile), per il periodo 2007-2013 sono stati assegnati allo Sviluppo rurale 3 Obiettivi prioritari:

- migliorare la competitività del settore agricolo e della silvicoltura;
- valorizzare l'ambiente e lo spazio rurale attraverso il sostegno alla gestione del territorio;
- migliorare la qualità della vita nelle zone rurali e promuovere la diversificazione delle attività economiche.

I 3 Obiettivi sono integrati da 6 Priorità strategiche definite dagli Orientamenti Strategici Comunitari⁽¹³⁾ e corrispondono ad altrettanti Assi prioritari nei Programmi regionali di Sviluppo rurale (Reg. CE n. 1698/2005). Un quarto Asse "metodologico" è basato sull'approccio denominato "Leader"⁽¹⁴⁾, che sulla base dell'esperienza delle omonime iniziative comunitarie, apre nuove possibilità di approcci locali allo sviluppo rurale che si muovono dal basso verso l'alto con i c.d. GAL - Gruppi di Azione Locale. Infine, sono predefinite a livello di Regolamento comunitario, le Misure, che rappresentano gli elementi portanti di ciascun Asse tematico, nell'ambito delle quali gli Stati membri scelgono quelle più adatte al proprio contesto nazionale.

D) Attuazione della politica di Sviluppo rurale in collaborazione fra le organizzazioni pubbliche e private e la società civile (secondo il principio di sussidiarietà).

Seguendo le indicazioni del Consiglio di Salisburgo del 2003, l'attuazione della politica di Sviluppo rurale avviene attraverso la collaborazione fra le organizzazioni pubbliche e private e la società civile, con il rafforzamento del Partenariato con le rappresentanze istituzionali, economiche, sociali,

(12) Per gli obiettivi di Goteborg e di Lisbona vedi, rispettivamente, le note 7 e 5.

(13) *Decisione del Consiglio del 20 febbraio 2006 relativa agli Orientamenti Strategici Comunitari per lo Sviluppo rurale - periodo di programmazione 2007-2013 [2006/144/CE]*, citato, vedi nota 9.

(14) Vedi nota 11 per una descrizione sintetica dell'approccio Leader.

ambientali e della pari opportunità. Questo per garantire che le parti partecipino attivamente a promuovere uno sviluppo economico, ambientale e sociale sostenibile delle zone rurali d'Europa ed alla futura politica di sviluppo rurale. La politica di Sviluppo rurale 2007-2013 infatti, come detto nel punto precedente, garantisce il sostegno comunitario alle zone rurali, mediante *partnership* locali (Gruppi di Azione Locale - GAL) basate su un approccio partecipativo dalla base al vertice, mettendo a frutto l'esperienza acquisita nel precedente ciclo di programmazione attraverso il programma comunitario "Leader"⁽¹⁵⁾.

Dal punto di vista finanziario, il nuovo fondo FEASR, per il ciclo 2007- 2013, era dotato di un bilancio di 96,319 miliardi di euro, ossia il 20% dei fondi destinati alla PAC. Con Decisione della Commissione 2006/636/CE del 12 settembre 2006 (come modificata con Decisione della Commissione 2009/14/CE del 17 dicembre 2008) è stata fissata la ripartizione annuale per Stato membro degli stanziamenti di impegno per il sostegno comunitario allo sviluppo rurale relativi al periodo dal 1° gennaio 2007 al 31 dicembre 2013. La dotazione finanziaria totale dello Sviluppo rurale per l'Italia era di 16,697 miliardi di euro, di cui 8,292 miliardi di euro la quota FEASR e 8,395 miliardi di euro la quota nazionale.

Il quadro programmatico nazionale era composto da:

- 1 Piano Strategico Nazionale per lo sviluppo rurale (PSN), che era il documento di carattere strategico e non programmatico contenente il quadro di riferimento per la preparazione dei Programmi regionali di sviluppo rurale;
- 21 Programmi regionali di sviluppo rurale (PSR);
- 1 Programma nazionale di assistenza tecnica "Rete Rurale Nazionale" (RRN);

sulla base di questo quadro, la dotazione FEASR risultava così ripartita:

(15) Vedi nota 11.

- 5 PSR delle Regioni dell'Obiettivo "Convergenza"⁽¹⁶⁾: 4,141 miliardi euro
- 16 PSR delle Regioni dell'Obiettivo "Competitività": 4,110 miliardi euro
- Programma Nazionale "Rete rurale": 0,041 miliardi euro (di cui 17,9 milioni di euro per le Regioni dell'Obiettivo "Convergenza").

1.3. L'ultima grande riforma in vista del ciclo di programmazione 2014-2020

Dalla riforma del 2003 (c.d. revisione intermedia), passando attraverso l'importante riforma del 2005, nel 2013 si è approdati all'ultima (in ordine di tempo) grande revisione della PAC, quella operata con il Pacchetto di regolamenti proposti dalla CE per il ciclo di programmazione comunitaria 2014-2020⁽¹⁷⁾ che delinea il quadro attuale.

Nel ciclo di programmazione comunitaria 2007-2013, i legislatori comunitari avevano ritenuto doveroso puntare al riequilibrio tra il I° e il II° pilastro della PAC, introducendo la c.d. "modulazione" delle risorse, ovvero una riduzione degli aiuti diretti alle grandi aziende (3% nel 2005, 4% nel 2006 e 5% nel 2007) ed un contestuale trasferimento delle risorse rinvenienti in favore dello Sviluppo rurale.

Con la riforma del 2013 è stata inoltre incrementata la flessibilità tra pilastri: a partire dal 2015, gli Stati membri possono trasferire nei due sensi fondi inizialmente stanziati (dal primo pilastro al secondo pilastro fino al 15%, e dal secondo al primo fino al 25%).

Infine, sono stati consolidati gli strumenti dell'Organizzazione Comune dei Mercati (OCM) unica, nella loro funzione di "reti di sicurezza": la nuova OCM interviene in caso di crisi dei prezzi e crea una "riserva di crisi" per affrontare eventuali turbative dei mercati.

(16) Le Regioni dell'Ob. "Convergenza" 2007-2013 erano Calabria, Campania, Sicilia, Puglia, oltre alla Basilicata in *phasing out*.

(17) Regolamenti (UE) nn. 1303, 1304, 1305, 1306, 1307 e 1308/2013.

Di fatto, dunque, il processo di riforma della PAC e dello Sviluppo rurale non si è ancora fermato, ma è continuato attraverso nuove grandi linee tracciate dalle istituzioni europee per la politica agricola comune anche per il periodo di programmazione 2014-2020.

Tutte le varie riforme della PAC hanno consentito di adeguare gradualmente i meccanismi della PAC al perseguimento degli obiettivi generali dell'Unione. Con questa ultima riforma in ordine di tempo, finalmente, gli obiettivi generali della PAC sono stati allineati con gli obiettivi di crescita intelligente, sostenibile e inclusiva di Europa 2020⁽¹⁸⁾, al cui raggiungimento anche la PAC deve contribuire (art. 110, Reg (UE) n.1306/2013):

- obiettivi economici: garantire la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare mediante una produzione agricola sostenibile; migliorare la competitività e la ripartizione del valore nella filiera alimentare;
- obiettivi ambientali: utilizzare in modo sostenibile le risorse naturali e lottare contro i cambiamenti climatici e territoriali;
- obiettivi di sviluppo socio-economico: assicurare il dinamismo economico e sociale delle zone rurali.

L'intento che l'Europa si pone attraverso lo Sviluppo rurale, è ormai quello generale, comune a molte altre politiche comunitarie, di perseguire in modo equilibrato la crescita economica, la coesione sociale e l'uso sostenibile delle risorse ambientali, creando e sfruttando le sinergie tra queste tre dimensioni.

Ciò si traduce, tra l'altro, nella definizione di obiettivi di lungo periodo, condivisi da tutte le politiche comunitarie e nell'adozione di un nuovo approccio alla politica ambientale basato:

- sull'integrazione della dimensione ambientale in tutte le altre politiche;
- sull'attuazione che assicuri da un lato, il rispetto delle norme ambientali e, dall'altro, l'ammodernamento del quadro normativo;

(18) Comunicazione COM (2010) 2020 del 3 marzo 2010 "EUROPA 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva"

- sull'informazione e sulla conoscenza come base della politica ambientale per accrescerne l'efficienza.

Il nuovo processo di riforma è stato avviato dalla Commissione europea il 18 novembre 2010 con la Comunicazione da titolo "La politica agricola comune (PAC) verso il 2020 - Rispondere alle sfide future dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio", che delineava le opzioni per la futura PAC e lanciava il dibattito con le altre istituzioni e con le parti interessate.

I profili di riforma proposti sono definitivamente confluiti nel nuovo Pacchetto di Regolamenti per il ciclo di programmazione dei Fondi strutturali e di investimento, i c.d. fondi SIE 2014-2020⁽¹⁹⁾: lo Sviluppo rurale 2014-2020 è una politica focalizzata a promuovere la competitività, la gestione sostenibile delle risorse naturali e lo sviluppo equilibrato delle zone rurali attraverso misure più specifiche e mirate, fornendo più autonomia agli Stati membri.

Questa nuova riforma della PAC dunque ha puntato a rendere il settore agricolo europeo più dinamico, competitivo ed efficace nel conseguire l'obiettivo della Strategia "Europa 2020" di stimolare una crescita sostenibile, intelligente e inclusiva.

La citata Comunicazione della Commissione europea ha delineato alcune grandi linee guida sulla base delle quali orientare il futuro della PAC per affrontare queste importanti sfide:

- ovviare alle carenze più urgenti della PAC tramite cambiamenti gradual;
- rendere la PAC più ecologica, equa, efficiente ed efficace;
- abbandonare le misure di sostegno al reddito e le misure di mercato e concentrare l'azione sugli obiettivi in materia di ambiente e cambiamento climatico;

e ha individuato altrettanti obiettivi:

(19) Regolamenti (UE) n. 1303, 1304, 1305, 1306, 1307 e 1308/2013

- *produzione alimentare economicamente redditizia* (la fornitura di derrate alimentari sicure e in quantità sufficienti in un contesto di crescente domanda mondiale, di crisi economica e di maggiore instabilità dei mercati per contribuire alla sicurezza dell'approvvigionamento);
- *gestione sostenibile delle risorse naturali e azioni a favore del clima* (gli agricoltori devono spesso far prevalere le considerazioni ambientali su quelle economiche, ma i relativi costi non vengono compensati dal mercato);
- *mantenimento dell'equilibrio territoriale e della diversità delle zone rurali* (l'agricoltura resta un motore economico e sociale di grande importanza nelle zone rurali e un fattore fondamentale per mantenere in vita la campagna e creare occupazione rurale).

Sono state confermate per il ciclo 2014-2020 le modalità per conseguire tali obiettivi, ossia i due pilastri della PAC (I° "politiche di "Mercato", basato sui pagamenti diretti e misure di mercato; II° politiche di "Sviluppo rurale", basato su misure pluriennali per lo sviluppo rurale).

Il quadro generale che ne è derivato per la PAC 2014-2020 è il seguente.

E' stata consolidata la distinzione tra i due pilastri: il I° pilastro finanzia gli aiuti diretti e le misure di mercato integralmente con il FEAOG (Fondo Europeo Agricolo di orientamento e garanzia); il II° pilastro finanzia lo Sviluppo rurale con il FEASR (Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale) e il FEAMP (Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca), che vengono ricondotti in un quadro di regole condiviso con i Fondi strutturali e di investimento, ossia il FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale) e l'FSE (Fondo Sociale Europeo). La novità più rilevante infatti è la previsione di un coordinamento più forte delle misure rurali con il resto dei Fondi strutturali, in un regime di cofinanziamento e, per questa via, viene introdotto anche un approccio più integrato, mirato e territoriale per lo Sviluppo rurale.

È stata inoltre incrementata la flessibilità tra i due pilastri: dal 2015, gli Stati membri possono trasferire nei due sensi i fondi inizialmente stanziati (dal

I° pilastro al II° pilastro fino al 15%, e dal secondo al primo fino al 25%)(²⁰). Infine, è stata semplificata l'ampia gamma di interventi esistenti in precedenza e favorita la concentrazione dello Sviluppo rurale su chiari "obiettivi tematici", in linea con Europa 2020:

- sostegno a favore della competitività,
- sostegno a favore dell'innovazione,
- sostegno dell'agricoltura basata sulla "conoscenza",
- sostegno dell'inserimento dei giovani agricoltori,
- sostegno della gestione sostenibile delle risorse naturali,
- sostegno dello sviluppo territoriale equilibrato.

(20) Si ricorda che nel ciclo di programmazione comunitaria 2007-2013, i legislatori comunitari avevano ritenuto doveroso puntare al riequilibrio tra il I° e il II° pilastro della PAC, introducendo la c.d. "modulazione" delle risorse, ovvero una riduzione degli aiuti diretti alle grandi aziende (3% nel 2005, 4% nel 2006 e 5% nel 2007) ed un contestuale trasferimento delle risorse ottenute in favore dello "Sviluppo rurale".

**Il quadro normativo
e finanziario della politica
di Sviluppo rurale del ciclo
2014-2020**

2

2.1. Il quadro comunitario della politica di Sviluppo rurale 2014-2020

Il 12 ottobre 2011 la Commissione ha presentato un pacchetto di proposte legislative per la PAC 2014-2020, in linea con l'obiettivo generale declinato nella Comunicazione del 2010 di una PAC più efficace, anche attraverso strumenti e regole nuovi, per un'agricoltura più competitiva e sostenibile e per aree rurali più vivaci e sviluppate.

Il Pacchetto di regolamenti riguardanti i fondi SIE del ciclo 2014-2020 proposto dalla Commissione e il quadro finanziario pluriennale per il settennio sarebbero poi stati approvati nel novembre 2013, per l'avvio del nuovo ciclo di programmazione comunitaria dal 1° gennaio 2014.

Dal punto di vista finanziario, il Parlamento europeo ha approvato il 19 novembre 2013, il Regolamento sul nuovo quadro finanziario pluriennale (regolamento (UE) n. 1311/2013) e l'accordo interistituzionale sulla sana gestione finanziaria (GU C 373 del 20.12.2013).

Contestualmente, per la politica agricola comune, sono stati abrogati i regolamenti (CE) n. 1290/2005 e n. 1698/2005, che sono stati sostituiti dal Regolamento (UE) n. 1306/2013 relativo al finanziamento, alla gestione e al monitoraggio della PAC e dal Regolamento (UE) n. 1305/2013, relativo al sostegno allo Sviluppo rurale da parte del FEASR.

Il nuovo quadro finanziario pluriennale ha fissato un bilancio totale per la rubrica "Conservazione e gestione delle risorse naturali" (inclusa la PAC) di 373,17 miliardi di euro a prezzi 2011, ossia il 38,9% degli stanziamenti d'impegno globali per l'UE-28. La regolazione dei mercati agricoli e i pagamenti diretti rappresentano il 28,9% degli impegni totali previsti. Le misure per lo sviluppo rurale rappresentano invece l'8,8% di questo importo. Il bilancio agro-rurale previsto per il 2014-2020 si attesta dunque a 49 miliardi di euro, ossia al 34,9% del totale di bilancio, che corrisponde a una percentuale comunque inferiore a quella attribuita alla PAC all'inizio delle prospettive finanziarie (40,5% nel 2014).

Il quadro finanziario pluriennale per l'agricoltura è stato infine modificato nel 2015, dopo i trasferimenti tra i due pilastri della PAC decisi dagli Stati membri (Regolamento di esecuzione (UE) n. 2015/141). La tabella seguente riporta l'incidenza definitiva dell'Organizzazione Comune dei Mercati (OCM), dei pagamenti diretti e dello Sviluppo rurale all'interno della PAC.

BILANCIO DELLA PAC 2014/2020 (UE-28)	Totale 2014/2020 (miliardi di euro a prezzi correnti)	% PAC
MISURE DI MERCATO (a) Entrate con destinazione specifica (b) Riserva di crisi (A) TOTALE OCM [(a) + (b)]	19,002 (4,704) + 3,155 17,453	4,3
PAGAMENTI DIRETTI (PD) (c) Trasferimenti nel pilastro 2 (d) Trasferimenti ai PD (e) BILANCIO NETTO DEI TRASFERIMENTI [(c) + (d)] (b) Riserva di crisi (B) TOTALE PD [(e) + (b)]	298,438 (7,369) + 3,359 (4,010) (3,155) 291,273	71,3
TOTALE PILASTRO 1 [(A) + (B)]	308,726	75,6
MISURE DI SVILUPPO RURALE (SR) (e) Bilancio netto a favore del pilastro 2 (C) TOTALE PILASTRO 2 (SR)	95,577 + 4,010 99,587	24,4
TOTALE PAC 2014/2020 [(A) + (B) + (C)]	408,313	100

In linea con la Strategia Europa 2020 e con gli obiettivi generali della PAC è possibile individuare tre obiettivi strategici di lungo termine propri dello Sviluppo rurale nel periodo 2014-2020:

- stimolare la competitività del settore agricolo,
- garantire la gestione sostenibile delle risorse naturali e l'azione per il clima,
- realizzare uno sviluppo territoriale equilibrato delle economie e comunità rurali, compresi la creazione e la difesa dei posti di lavoro.

Quanto al quadro programmatico per il settennio 2014-2020, a livello di Stato membro, esso è delineato nell'Accordo di Partenariato che ogni Stato membro ha sottoscritto con la Commissione europea e nei Programmi di Sviluppo rurale (nazionali e regionali) che ne derivano e che prevedono gli interventi per lo sviluppo territoriale delle aree rurali cofinanziati dal Fondo Europeo per l'Agricoltura e lo Sviluppo Rurale (FEASR).

Per questo periodo di programmazione, nei 28 Stati membri sono previsti 118 programmi di Sviluppo rurale. Una delle novità è la declinazione dello Sviluppo rurale da parte sia degli Stati membri che delle regioni nei Programmi di sviluppo rurale (PSR) in funzione dei bisogni dei loro territori, PSR che a livello nazionale sostituiscono dunque il Piano strategico nazionale per lo sviluppo rurale del 2007-2013.

I PSR devono essere definiti, tenendo conto di almeno 4 delle 6 priorità comuni dell'UE:

1. promuovere il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali;
2. potenziare la redditività e la competitività di tutti i tipi di agricoltura e promuovere tecnologie innovative per le aziende agricole e una gestione sostenibile delle foreste;
3. favorire l'organizzazione della filiera alimentare, il benessere degli animali e la gestione dei rischi nel settore agricolo;
4. preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi relativi all'agricoltura e alle foreste;

5. incoraggiare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di CO₂ e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale;
6. promuovere l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali.

Le priorità in materia di Sviluppo rurale sono suddivise in "settori specifici". Ad esempio, la priorità attribuita all'efficienza delle risorse comprende i settori specifici: "ridurre le emissioni di gas a effetto serra e di ammoniaca prodotte dall'agricoltura" e "promuovere la conservazione e il sequestro del carbonio nel settore agricolo e forestale".

Nei rispettivi Programmi di Sviluppo Rurale, gli Stati membri o le regioni fissano obiettivi quantificati rispetto a tali settori specifici. Poi indicano le "Misure" - tra quelle proposte a livello regolamentare - che intendono attuare per raggiungere tali obiettivi e l'importo dei fondi che intendono stanziare per ogni Misura. Almeno il 30% dei finanziamenti per ciascun PSR deve essere destinato a Misure relative all'ambiente e ai cambiamenti climatici, e almeno il 5% all'iniziativa LEADER⁽¹⁾.

Una novità importante è rappresentata dal fatto che lo Sviluppo rurale finanziato dal FEASR, è costruito e delineato in modo coordinato rispetto ad altri Fondi dell'Unione. Per il periodo 2014-2020, infatti, il FEASR, insieme a Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), Fondo sociale europeo (FSE) e Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP)⁽²⁾ viene inserito all'interno del Quadro strategico comune (QSC), con un *corpus* unico di regole e perseguendo obiettivi politici complementari:

- creare un legame chiaro con la Strategia Europa 2020
- migliorare il coordinamento
- assicurare un'attuazione coerente

(1) Per una descrizione sintetica dell'Iniziativa LEADER, vedi nota 11 del capitolo 1.

(2) Completa il quadro dei Fondi strutturali il c.d. Fondo di coesione che però non riguarda l'Italia.

- semplificare il più possibile l'accesso ai fondi da parte dei potenziali beneficiari.

L'obiettivo di questo coordinamento è quello di accrescere l'efficacia e l'efficienza delle politiche, favorendo sinergie fra gli strumenti e ottimizzando l'impiego delle risorse disponibili nella direzione di obiettivi comunitari ben definiti (concentrazione e integrazione):

- lo Sviluppo rurale viene quindi inserito nel QSC, nell'ambito di un approccio maggiormente orientato ai risultati e subordinato al rispetto di condizioni stabilite *ex ante*;
- l'esistenza di norme comuni per tutti i fondi che operano all'interno del QSC è volta ad agevolare la gestione dei progetti, sia per i beneficiari che per le autorità di gestione, ma è mirata anche a favorire la realizzazione di azioni integrate e plurifondo a più alto valore aggiunto.

Questa è una novità di assoluto rilievo che offrirà al settore agroalimentare e forestale strumenti e risorse importanti per affrontare sfide cruciali quali la competitività, la lotta al cambiamento climatico, la sostenibilità ambientale, la transizione verso un'economia sempre più verde. Nello specifico, il sostegno del FEASR deve essere diretto a interventi mirati a :

- invertire le tendenze al declino socioeconomico e allo spopolamento;
- favorire l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione;
- favorire lo sviluppo di servizi di base ed infrastrutture locali atti a promuovere l'inclusione sociale nelle zone rurali [comprese le attività culturali e ricreative, il rinnovamento dei villaggi e le attività finalizzate al restauro e alla riqualificazione del patrimonio naturale e culturale dei villaggi e del paesaggio rurale].

E tali strategie vanno sostenute in modo integrato dalla partecipazione di più Fondi:

- dal FEASR per affrontare le problematiche relative all'agricoltura, all'ambiente e allo sviluppo rurale,
- dal FESR per le problematiche connesse alla competitività delle imprese,

- dall'FSE per affrontare le problematiche relative all'occupazione e alla acquisizione di nuove competenze.

Anche per lo Sviluppo rurale è dunque auspicabile un approccio integrato all'impiego dei Fondi, per offrire opportunità di sviluppo diversificate e multisettoriali. Tra gli strumenti attuativi proposti nei Regolamenti UE:

- Interventi da attuarsi "preferibilmente" sulla base di Piani di sviluppo elaborati da uno o più comuni rurali (art. 20 Reg. FEASR, Servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali).
- "Sviluppo locale LEADER", ovvero ruolo chiave dell'approccio LEADER, coerente e coordinato con quello fornito per lo "Sviluppo locale" da altri fondi (artt. 42 e ss. Reg. FEASR).
- Sottoprogrammi tematici nei Programmi di sviluppo rurale, da inserire eventualmente in presenza di specifiche esigenze in zone di particolare importanza.
- Approccio *Community-led local development* (CLLD) ovvero "Strategie di sviluppo locale". Il CLLD attua strategie integrate e multisettoriali, concentrate su territori subregionali e di tipo partecipativo cioè promosse e gestite da Gruppi di Azione Locale, a cui partecipano i rappresentanti degli interessi socioeconomici locali, pubblici e privati. Nell'ambito del FEASR, tale approccio è denominato LEADER. Lo Sviluppo locale di tipo partecipativo (CLLD) definito ed attuato dai GAL rappresenta uno degli strumenti principali individuati dai PSR per conseguire l'obiettivo di realizzare uno sviluppo territoriale equilibrato delle economie e comunità rurali, compresi la creazione e il mantenimento dei posti di lavoro.

2.2. Il quadro programmatico e finanziario della politica di Sviluppo rurale 2014-2020 in Italia

Nel contesto di questo quadro strategico e regolamentare delineato a livello europeo, in Italia il quadro programmatico 2014-2020 risulta così composto:

- 1 Programma Nazionale di Sviluppo rurale (approvato nel novembre 2015),

- 1 Programma della Rete rurale nazionale (approvato nel maggio 2015),
- 21 Programmi di sviluppo rurale (PSR) previsti in tutte le Regioni e Province autonome a valere sul FEARS.

Il Programma Nazionale di Sviluppo rurale prevede 3 linee di intervento: Gestione del rischio; Investimenti in infrastrutture irrigue; Miglioramento genetico del patrimonio zootecnico e biodiversità animale. La dotazione finanziaria è di € 2.140.000.000 [di cui 963 milioni di euro FEARS e 1,17 miliardi di euro di cofinanziamento nazionale].

Il secondo programma nazionale è il Programma della Rete Rurale Nazionale, che intende favorire lo scambio di esperienze e di conoscenze tra le aree rurali. La RRN finanzia azioni di supporto e assistenza tecnica a livello nazionale e si rivolge a 3 gruppi target:

- tutti i soggetti ai diversi livelli (regionale in *primis* e locale) impegnati nella programmazione, gestione e attuazione della Politica di sviluppo rurale (Autorità di gestione, Organismi Pagatori, GAL, etc.);
- il partenariato economico e sociale nelle forme organizzate, compresi le organizzazioni professionali degli imprenditori ed i reali o potenziali beneficiari del sostegno pubblico (*stakeholder*);
- la società civile e coloro che contribuiscono alle entrate fiscali.

La dotazione finanziaria di questo programma è: € 114.665.194, di cui FEARS € 59.671.767 e quota di cofinanziamento nazionale € 55.000.000.

Quanto agli Obiettivi tematici (OT), l'allocazione finanziaria del FEARS privilegia, innanzitutto, l'OT3 "Competitività dei sistemi produttivi" (39,35% delle risorse complessive), relativo alla competitività del sistema agro-alimentare, che presenta i maggiori fabbisogni in ragione delle debolezze strutturali dell'agricoltura italiana nel contesto comunitario. Tuttavia, la ricerca di una maggiore competitività, in base a quanto stabilito nell'Accordo di Partenariato 2014-2020, ha portato al potenziamento di misure per il rafforzamento delle filiere agro-alimentari e delle reti di impresa. Inoltre, all'interno dell'OT3 sono stati compresi interventi per la diversificazione

delle attività aziendali, che contribuiscono a migliorare la condizione economica delle famiglie⁽³⁾.

L'attenzione delle risorse FEASR è rivolta nel ciclo 2014-2020 anche alla sostenibilità ambientale delle attività agricole e più in generale a tutte le variabili ambientali cui è indirizzata la strategia di Europa 2020, in stretta connessione con le altre politiche: di qui il peso rilevante assegnato dall'Accordo di Partenariato agli OT4 "Ambiente e energia", OT5 "Clima e rischi ambientali" e OT6 "Valorizzazione delle risorse culturali e ambientali", che insieme assorbono il 40,64% delle risorse complessive. Nel tessuto agricolo, si deve agire in particolare con misure dirette a orientare i comportamenti aziendali verso pratiche più sostenibili, che vanno oltre le normali pratiche agricole e forestali, compensando gli operatori agricoli per i maggiori costi o i minori redditi che ciò comporta. Tali misure hanno finalità multiple in quanto mirano a stimolare la riduzione degli impieghi di input (acqua, energia, ecc.), migliorano la qualità dei suoli, mantengono il paesaggio rurale. Il FEASR contribuirà quindi, in concorso con il FESR, a perseguire obiettivi di tutela delle aree agricole e forestali ad alto valore naturale e della Rete Natura 2000⁽⁴⁾.

Un ruolo particolare è infine assegnato all'OT1 "Ricerca e innovazione", in relazione alla ricerca agricola e al trasferimento dell'innovazione nel mondo agro-alimentare. A questo OT viene assegnato il 4,24% delle risorse complessive, in particolare per il finanziamento dei gruppi operativi del Partenariato Europeo per l'Innovazione, uno degli strumenti nuovi introdotti dal Regolamento per lo Sviluppo rurale⁽⁵⁾.

Gli altri Obiettivi Tematici sono di carattere trasversale, mirando al territorio nel suo complesso, poiché attivano interventi sulle infrastrutture e servizi digitali in aree rurali (OT2), sull'occupazione rurale (OT8), sulle for-

(3) Accordo di partenariato 2014-2020 - Italia, pagg. 161 e ss..

(4) Accordo di partenariato 2014-2020 - Italia, pagg. 161 e ss..

(5) Accordo di partenariato 2014-2020 - Italia, pagg. 161 e ss..

me di progettazione integrata dello sviluppo locale (OT9) e sull'istruzione e formazione degli addetti (OT10). Complessivamente questi OT assorbono circa il 12,95% delle risorse FEASR⁽⁶⁾.

Il FEASR, oltre a perseguire propri risultati specifici nei diversi OT, interviene a rafforzamento della Strategia nazionale per le aree interne (SNAI) in quei territori che risultino congiuntamente rilevanti sia per l'azione specifica del Fondo, sia per la SNAI⁽⁷⁾. Inoltre, nell'ambito degli strumenti di sviluppo locale partecipato, l'azione del Fondo dovrebbe esplicarsi laddove possibile, in modo congiunto con i Fondi strutturali al fine di definire progetti più robusti e con maggiori ambizioni⁽⁸⁾.

Quanto all'ambito territoriale di applicazione, il territorio del Programma di Sviluppo Rurale 2014-2020 dell'Italia è classificato in:

- A) Aree rurali: art. 21 Regolamento (UE) 1305/2013 e Accordo di partenariato (sez. 1A par.1.1.4.),
- B) Territorio dei GAL (artt. 32 e ss. Reg. generale sui fondi strutturali e di investimento SIE), ovvero l'approccio del *Community-led local development* (nella passata programmazione "approccio Leader"⁽⁹⁾),
- C) Zone svantaggiate: una porzione di territorio regionale è riconosciuto come zona svantaggiata in quanto soggetto a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici ai sensi dell'art. 32 del Regolamento (UE) 1305/13 e classificato svantaggiato ai sensi e della Direttiva 75/268/CEE e della Direttiva 75/273/CEE,
- D) Aree interne: Accordo di Partenariato 2014-2020 (sez. 1A par. 1.1.4).

(6) Accordo di partenariato 2014-2020 - Italia, pagg. 161 e ss..

(7) Per una breve descrizione della Strategia nazionale aree interne (SNAI) vedi questo paragrafo, in fine.

(8) Accordo di partenariato 2014-2020 - Italia, pagg. 161 e ss..

(9) Vedi nota 11 del capitolo 1.

A) Individuazione delle Aree rurali

La definizione di zone rurali regionali secondo la metodologia nazionale, prevede un primo passaggio con la classificazione del territorio in base alla densità di popolazione e superficie rurale attraverso, a sua volta, l'applicazione di 3 passaggi successivi:

- classificazione dei comuni sulla base della densità della popolazione residente. I comuni sono definiti rurali se la densità abitativa è inferiore a 150 Ab/Kmq e urbani se la densità abitativa è superiore a tale soglia;
- definizione delle aree omogenee di livello sub provinciale delineate in base all'appartenenza dei comuni alle tre fasce altimetriche ISTAT e alla localizzazione in aree svantaggiate di montagna;
- classificazione delle macro aree in quattro differenti categorie sulla base dei livelli di concentrazione della popolazione nei comuni rurali e al rapporto Superficie Agricola Totale/Superficie Totale.

Da notare che il limite territoriale delle zone montane include: la fascia altimetrica ISTAT di montagna e parte dei comuni della fascia altimetrica di collina che sono classificati come svantaggiati di montagna per una superficie territoriale maggiore del 50%.

Nella seconda fase, i comuni classificati sono stati aggregati, così come nella precedente programmazione, a livello sub-provinciale in base alla fascia altimetrica ISTAT:

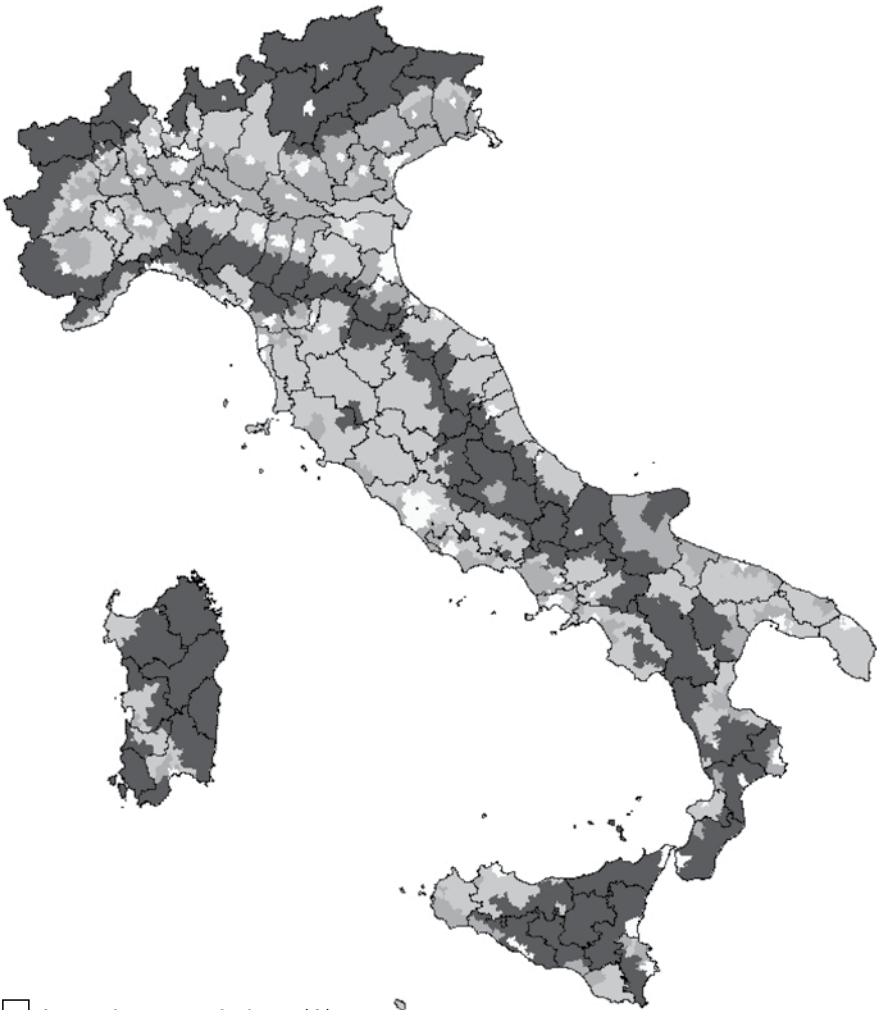
- Aree A. Aree urbane e periurbane: includono i capoluoghi di provincia che sono urbani in senso stretto e i gruppi di comuni con una popolazione rurale inferiore al 15% della popolazione totale;
- Aree B. Aree rurali ad agricoltura intensiva: includono i comuni rurali collocati in prevalenza nelle aree di pianura del Paese, dove, sebbene in alcuni casi la densità media sia elevata, la superficie rurale appare sempre avere un peso rilevante (superiore ai 2/3 del totale);
- Aree C. Aree rurali intermedie: includono i comuni rurali di collina e di montagna a più alta densità di popolazione;

- Aree D. Aree rurali con problemi di sviluppo: includono i comuni rurali di collina meridionale e di montagna a più bassa densità di popolazione.

La terza fase si basa su un processo di affinamento della classificazione a livello regionale, solo laddove necessario, e ha la finalità di verificare le zonizzazioni adottate a livello regionale con la metodologia nazionale. Ciò è avvenuto attraverso tre operazioni:

1. individuando ulteriori specificazioni, a livello regionale, per evidenziare meglio le differenze all'interno di una determinata macro-categoria. Tali specificazioni possono dar luogo in alcune regioni a sotto-categorie (ad esempio, la macro-area C può essere distinta in C1 e C2) che compaiono nella zonizzazione del PSR e sono coerenti con l'impostazione nazionale;
2. verificando se alcune deroghe concesse nella programmazione 2007-2013 dalla Commissione in merito alla classificazione di alcuni comuni rurali sono compatibili con la zonizzazione 2014-2020;
3. in limitati casi, individuando la corretta classificazione di alcuni comuni rurali nelle macro-categorie C oppure D sulla base di variabili quali lo spopolamento e la variazione della superficie agricola totale.

Mappa aree rurali - Accordo di partenariato



- ☐ Aree urbane e periurbane (A)
- ☐ Aree rurali ad agricoltura intensiva e specializzata (E)
- ☐ Aree rurali intermedie (C)
- ☐ Aree con problemi di sviluppo (D)

Fonte: MIPPAF-INEA

- Nelle aree urbane e periurbane (aree A), cui afferisce il 30% della popolazione nazionale e solo il 4% della superficie territoriale, l'agricoltura si limita a occupare territori di corona attorno ai grandi centri urbani che, a loro volta, rappresentano mercati di consumo (a corto raggio), potenzialmente capaci di assorbire anche produzioni agro-alimentari di elevata qualità. Nelle aree immediatamente a ridosso del tessuto urbano, si concentrano anche attività industriali agroalimentari che occupano il 20% degli addetti agro-industriali del Paese. In queste aree, le strutture di trasformazione e commercializzazione rappresentano uno sbocco per la produzione proveniente da altre aree. Inoltre, è piuttosto alta la quota di aziende con attività esterne, ma inferiore alle aree B, segno che esiste un potenziale di diversificazione in azienda ancora inesplorato.
- Le aree rurali con agricoltura di tipo intensivo e specializzato (aree B) rappresentano la parte "centrale" del sistema agro-industriale nazionale. Sono densamente popolate e presentano una forte specializzazione produttiva, con filiere territoriali di tipo agro-industriale e, in determinati casi, con una organizzazione tipicamente distrettuale. Si collocano fondamentalmente nei territori maggiormente produttivi di pianura e in alcune aree di collina dove si concentra il 27% della popolazione complessiva nazionale. Gli addetti all'agro-alimentare in queste zone sono circa 134 mila, pari al 32% del totale nazionale.
- Nelle aree rurali intermedie (aree C) complessivamente ricade il 29% della popolazione italiana e il 33% circa della superficie territoriale. Qui si concentra inoltre il 35% della superficie agro-forestale nazionale.
- Le aree rurali con problemi di sviluppo (aree D) sono le zone meno densamente popolate del Paese. Esse si concentrano prevalentemente nell'arco appenninico e alpino o comunque in aree di montagna e di collina delle regioni meridionali e insulari. Complessivamente queste aree ricoprono il 46% della superficie nazionale e ospitano il 14% della popolazione. Bassa è la quota di aziende con attività extragricole. La presenza di un'agricoltura diffusa di tipo estensivo e la grande varietà di habitat naturali arricchiscono queste aree di una particolare importanza sotto il profilo ambientale. E' in questi territori che è concentrato il 69% delle superfici protette italiane e il 45% della superficie agro-forestale nazionale.

B) Territorio dei GAL e Sviluppo locale di tipo partecipativo

Quanto agli strumenti, i nuovi Regolamenti sui fondi SIE per il ciclo 2014-2020, prevede il c.d. approccio *Community Local Led Development* - CLLD, ovvero le c.d. strategie di Sviluppo locale di tipo partecipativo.

L'azione CLLD nei PSR è prevista per le c.d. zone economicamente e socialmente più fragili:

- zone D - aree rurali con problemi complessivi di sviluppo;
- zone C - aree rurali intermedie della classificazione delle aree 2014-2020 e per limitate aree della programmazione precedente, anche le aree protette e ad alto valore naturalistico,
- alcune aree rurali intensive e specializzate (aree B) interessate dalla programmazione LEADER 2007-2013.

Nei PSR delle Regioni italiane, il CLLD solo raramente riguarda le aree B, uno di questi rarissimi casi è il PSR della Regione Siciliana.

Le strategie di Sviluppo locale di tipo partecipativo sostenute dal FEASR deve essere:

- concentrato su territori subregionali specifici;
- gestito dai Gruppi di Azione Locale (GAL) costituiti da soggetti pubblici e privati rappresentativi degli interessi socio-economici del territorio, che si associano in una *partnership* pubblico-privata e assumono un ruolo operativo (gestionale ed amministrativo);
- realizzato attraverso l'elaborazione di strategie territoriali di sviluppo locale, integrate e multisettoriali, da parte dei GAL;
- proposto ed attuato attraverso l'elaborazione di un Piano di Azione Locale (PAL) per tradurre gli obiettivi in azioni.

E' evidente che le Strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo (CLLD) definite ed attuate dai GAL rappresenta uno degli strumenti principali indicati dai Regolamenti, per conseguire l'obiettivo di realizzare uno sviluppo territoriale equilibrato delle economie e comunità rurali, compresi la crea-

zione e il mantenimento dei posti di lavoro. Con lo strumento Strategie di Sviluppo Locale - SSL [*Community Led Local Development* (CLLD), corrispondente nella passata programmazione all'approccio Leader] e le risorse dedicate a sostenerlo, le azioni condotte da singoli operatori si integrano tra loro in una logica coordinata a livello territoriale e/o di filiera locale.

I GAL realizzano le Strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo nell'ambito della Misura 19 dei PSR, che ne sostiene la progettazione e l'attuazione, tramite un approccio dal basso (*bottom up*) di tipo partecipativo. Nell'ambito della Misura 19 sono state infatti attivate quattro sottomisure: 1. sostegno preparatorio; 2. attuazione di interventi nell'ambito della strategia CLLD; 3. preparazione e attuazione delle attività di cooperazione interterritoriale e transnazionale; 4. costi di gestione e di animazione. In molti PSR, la Misura 19 concorre alla realizzazione della "Strategia nazionale Aree interne"⁽¹⁰⁾.

I GAL esercitano le funzioni di cui all'articolo 34, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 1303/2013 (regolamento generale sui Fondi SIE):

- a) rafforzare la capacità dei soggetti locali di elaborare e attuare operazioni, anche stimolandone le capacità di gestione dei progetti;
- b) elaborare una procedura di selezione trasparente e non discriminatoria e criteri oggettivi di selezione delle operazioni che evitino conflitti di interessi, che garantiscano che almeno il 50 % dei voti espressi nelle decisioni di selezione provenga da partner che sono autorità non pubbliche e che consentano la selezione mediante procedura scritta;
- c) garantire la coerenza con la strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo nella selezione delle operazioni, stabilendo l'ordine di priorità di tali operazioni in funzione del loro contributo al conseguimento degli obiettivi e dei target di tale strategia;
- d) preparare e pubblicare gli inviti a presentare proposte o un bando permanente per la presentazione di progetti, compresa la definizione dei criteri di selezione;

(10) Per la Strategia nazionale aree interne (SNAI), vedi questo paragrafo in fine.

- e) ricevere e valutare le domande di sostegno;
- f) selezionare le operazioni e fissare l'importo del sostegno e, se pertinente, presentare le proposte all'organismo responsabile della verifica finale dell'ammissibilità prima dell'approvazione;
- g) verificare l'attuazione della strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo e delle operazioni finanziate e condurre attività di valutazione specifiche legate a tale strategia.

Dunque, nel ciclo 2014-2020 i GAL svolgono funzione di organismo intermedio per la selezione delle operazioni e rispetto a queste hanno i compiti di stazione appaltante; possono essere destinatarie di ulteriori funzioni delegate dall'AdG del PSR; possono essere beneficiari nei casi previsti dalle sotto-misure della Misura 19.

C) Zone svantaggiate

Il territorio regionale è infine riconosciuto soggetto a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici ai sensi del Reg. (UE) 1305/13 e classificato svantaggiato ai sensi e della Direttiva 75/268/CEE e della Direttiva 75/273/CEE e si articola in:

- Zone montane (ai sensi dell'art. 32 par. 1. lett. a) del Reg. FEASR [corrispondenti alle aree classificate svantaggiate ai sensi dell'art. 3, paragrafo 3 della Direttiva 75/268/CEE). Le zone montane sono quelle caratterizzate da una notevole limitazione delle possibilità di utilizzazione della terra e da un considerevole aumento dei costi di produzione, dovuti:
 - a) all'esistenza di condizioni climatiche molto difficili a causa dell'altitudine, che si traducono in un periodo vegetativo nettamente abbreviato;
 - b) in zone a più bassa altitudine, all'esistenza nella maggior parte del territorio di forti pendii che rendono impossibile la meccanizzazione o richiedono l'impiego di materiale speciale assai oneroso, ovvero a una combinazione dei due fattori, quando i vincoli derivanti da ciascuno di questi fattori presi separatamente sono meno accentuati, ma la loro combinazione comporta vincoli equivalenti.

Le zone soggette situate a nord del 62° parallelo e talune zone limitrofe sono considerate zone montane.

- Zone soggette a vincoli naturali diversi dalle zone montane (ai sensi dell'art. 32 par.1. lett. b) del Reg. FEASR, corrispondenti alle aree collinari classificate svantaggiate dall'art. 3, par. 4 della Direttiva 75/268/CEE).
- Zone soggette a vincoli specifici (ai sensi dell'art. 32 par. 1. lettera c) del Reg. (UE) 1305/13, corrispondenti alle aree di cui all'art. 3, paragrafo 5 della Direttiva 75/268/CEE).

D) Aree interne e SNAI

Secondo la definizione generale, le Aree interne sono intese come “quella parte maggioritaria del territorio italiano caratterizzata dalla significativa distanza dai centri di offerta di servizi essenziali”⁽¹¹⁾.

L'individuazione delle Aree interne del Paese è partita da una lettura policentrica del territorio italiano, cioè un territorio caratterizzato da una rete di Comuni o aggregazioni di Comuni (centri di offerta di servizi) attorno ai quali gravitano aree caratterizzate da diversi livelli di perifericità spaziale.

Il “centro di offerta di servizi” viene individuato come quel Comune o aggregato di Comuni confinanti, in grado di offrire simultaneamente: tutta l'offerta scolastica secondaria, almeno un ospedale sede di DEA (Dipartimento di Emergenza Urgenza e Accettazione) di I livello e almeno una stazione ferroviaria di categoria Silver. L'introduzione del servizio ferroviario, assieme a due servizi essenziali quali l'istruzione e la salute, si spiega con il valore che la mobilità ferroviaria ha rivestito in questo Paese, nell'ottica del pieno rispetto del diritto alla cittadinanza. Si reputa pertanto fondante la presenza di una stazione ferroviaria di qualità media nella rete dei centri di offerta di servizi.

(11) Accordo di partenariato 2014-2020 - Italia, pagg. 161 e ss..

All'individuazione dei centri ha fatto seguito la classificazione dei restanti comuni in quattro fasce: aree di cintura; aree intermedie; aree periferiche e aree ultra periferiche. Essa è stata ottenuta sulla base di un indicatore di accessibilità calcolato in termini di minuti di percorrenza rispetto al polo più prossimo. Le fasce sono state calcolate usando i terzili della distribuzione della distanza in minuti dal polo prossimo, pari a circa 20 e 40 minuti. È stata poi inserita una terza fascia, oltre 75 minuti, pari al 95-esimo percentile, per individuare i territori ultra periferici.

L'ipotesi portante della metodologia adottata è quindi quella che identifica in prima istanza la natura di Area interna nella "lontananza" dai servizi essenziali. In questa accezione, Area interna non è necessariamente sinonimo di "area debole" in assoluto. Solo attraverso l'esame delle caratteristiche e della dinamica della struttura demografica e socio-economica delle aree individuate si può avere una lettura completa dei diversi percorsi di sviluppo territoriale.

Le Aree interne così individuate, risultanti dal complesso delle aree intermedie, periferiche e ultraperiferiche, rappresentano il 53% circa dei comuni italiani (4.261) cui fa capo il 23% della popolazione italiana secondo l'ultimo censimento, pari a oltre 13.500.000 abitanti, residenti in una porzione del territorio che supera il 60% della superficie nazionale. Tutti i comuni delle Aree interne sono comuni rurali e tutta la popolazione, è popolazione rurale. In particolare, circa il 97% della popolazione delle Aree interne risiede in comuni della zona C (Aree rurali intermedie) e della zona D (Aree rurali con problemi di sviluppo).

Dal settembre 2012 per le aree interne è stata costruita una strategia nazionale, la c.d. Strategia nazionale aree interne (SNAI). Secondo quanto indicato dall'Accordo di Partenariato 2014-2020, all'interno del quale SNAI è stata disegnata, per contrastare e invertire il fenomeno dello spopolamento nei Comuni classificati come aree interne, "si intende (...) agire attraverso progetti di sviluppo locale (...), integrati da un intervento nazionale per assicurare alle comunità coinvolte condizioni di fruizione dei

servizi essenziali (istruzione, salute, mobilità ndr) adeguate all'obiettivo di mantenere ovvero di attrarre, in questi territori, una popolazione di dimensioni adeguate all'obiettivo di tenuta del presidio del territorio e con una struttura demografica equilibrata”

I Comuni “costituiscono l'unità di base del processo di decisione politica e in forma di aggregazione di comuni contigui - sistemi locali intercomunali - sono partner privilegiati per la definizione della strategia di sviluppo d'area e per la realizzazione dei progetti di sviluppo”

Gli obiettivi fissati per lo sviluppo delle aree interne del Paese (in *primis* fermare il calo demografico che le caratterizza) devono essere perseguiti facendo interagire e combinando - nell'ambito di una medesima strategia di intervento - due diverse classi di azioni: i progetti di sviluppo economico e di rilancio del sistema produttivo e gli interventi di adeguamento e potenziamento della qualità/quantità dei servizi essenziali offerti ai cittadini.

Le amministrazioni locali, con riguardo alla specifica articolazione della strategia, sono dunque coinvolte essenzialmente nella realizzazione delle suddette due classi di azioni:

- a) la prima è relativa alla promozione dei progetti di sviluppo locale, in cui si dovrà sostanziare la proposta dei territori individuati dalle procedure istruttorie del Comitato tecnico aree interne e dalle Regioni, secondo il metodo istruttorio indicato nell'Accordo di Partenariato;
- b) la seconda riguarda il soddisfacimento di un requisito di tipo istituzionale, relativo all'adeguamento della qualità\quantità dell'offerta di servizi e funzioni fondamentali (si fa qui riferimento a 9 delle 10 funzioni fondamentali attribuite dalla legge ai comuni: 1. amministrazione generale, gestione finanziaria e controlli; 2. servizi pubblici locali, compreso trasporti; 3. catasto; 4. pianificazione urbanistica; 5. protezione civile; 6. rifiuti urbani; 7. servizi sociali; 8. edilizia scolastica; 9. polizia municipale), considerata quale condizione ex ante da verificare per l'ammissibilità dell'aggregazione (area) territoriale alla strategia di intervento.

Per quanto di competenza, le amministrazioni locali dovranno dunque concorrere a realizzare, insieme alla Regione e alle amministrazioni centrali responsabili di settore, un livello ottimale dei servizi essenziali di cittadinanza considerati dall'Accordo di Partenariato come presupposto indispensabile di ogni strategia di sviluppo, sicché se tali livelli qualitativi di servizio non fossero assicurati nessun intervento di sviluppo territoriale risulterebbe mai efficace.

I Comuni partecipanti a ogni area-progetto, dovranno altresì realizzare forme appropriate di gestione associata di funzioni (fondamentali) e servizi (nelle forme previste dall'ordinamento: convenzione, unioni o fusioni) che siano "funzionali al raggiungimento dei risultati di lungo periodo degli interventi collegati alla strategia e tali da allineare pienamente la loro azione ordinaria con i progetti di sviluppo locali finanziati".

Con la deliberazione adottata il 10 agosto 2016, il Cipe -insieme ad altri importanti provvedimenti riguardanti lo sviluppo e la coesione - ha approvato le modalità di utilizzo delle risorse stanziare dalla Legge di Stabilità. La decisione segue una precedente delibera Cipe n. 9/2015, che dettava gli indirizzi operativi della prima fase attuativa della SNAI.

Il quadro complessivo delle risorse a disposizione di SNAI risulta a oggi significativamente consistente e articolato. La scelta operata dai diversi livelli istituzionali coinvolti nella programmazione e attuazione di SNAI (Stato, Regioni, enti locali) è stata infatti quella dell'integrazione delle fonti finanziarie per l'attuazione dei diversi interventi.

Il quadro finanziario che risulta da suddetta impostazione è così composto:

- risorse nazionali stanziare a valere su varie leggi di stabilità (2014-2015-2016) per gli interventi di miglioramento dell'offerta di servizi pubblici. Le leggi di stabilità 2014 (articolo 1, commi da 13 a 17, legge 147/2013) e 2015 (articoli 674 e 675 della legge 23 dicembre 2014 n. 190) hanno destinato, rispettivamente: 90 milioni di euro per il triennio 2014-2016 (legge di stabilità 2014); ulteriori 90 milioni di euro per il triennio 2015-

2017 (legge di stabilità 2015); infine, l'articolo 1, comma 811, della legge 28 dicembre 2015 n. 208 (legge di stabilità 2016) ha incrementato le risorse a disposizione di altri 10 milioni di euro per il triennio 2016-2018.

- risorse stanziare nei Programmi Operativi Regionali (POR) -cofinanziati dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), dal Fondo Sociale Europeo (FSE) e dal Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEARS). Le risorse effettivamente stanziate sono state individuate nei provvedimenti regionali di individuazione delle aree progetto che stabiliscono esattamente quanta parte di risorse dei Por Fesr, Fse e Feasr finanzieranno gli interventi di sviluppo locale in quelle aree, nell'ambito delle tipologie indicate dall'Accordo di Partenariato 2014-2020, e cioè: 1) tutela del territorio e comunità locali; 2) valorizzazione delle risorse naturali, culturali e del turismo sostenibile; 3) sistemi agro-alimentari e sviluppo locale; 4) risparmio energetico e filiere locali di energia rinnovabile; 5) saper fare e artigianato. Nell'ambito delle c.d. aree progetto sono individuate le aree pilota per l'attuazione della strategia nazionale.

A queste risorse potranno aggiungersi, naturalmente se disponibili, risorse proprie dei Comuni coinvolti oppure di altri soggetti pubblici o privati interessati al successo della strategia⁽¹²⁾.

(12) Vedi di F. Monaco, "Politiche di coesione il punto sulle risorse a disposizione della strategia per le aree interne", giugno 2016, in *Quotidiano on line* Enti locali PA, Sole24ore.

La PAC

“dopo il 2020”

3

3.1. Gli obiettivi della PAC verso il 2020 nelle Comunicazioni della Commissione europea

Già in vista del ciclo 2014-2020, la Commissione europea aveva avviato il dibattito tra le istituzioni europee per una nuova riforma della PAC, che avrebbe portato alla proposta contenuta nella Comunicazione della CE “La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell’alimentazione, delle risorse naturali e del territorio”⁽¹⁾.

L’obiettivo generale della nuova riforma delineato nella suddetta Comunicazione è stato poi specificato in obiettivi specifici relativi ai diversi settori dell’agricoltura Comunicazioni in successive della Commissione.

In particolare.

Nella Comunicazione del 2011 “La nostra assicurazione sulla vita, il nostro capitale naturale: strategia dell’UE sulla biodiversità fino al 2020. Visione per il 2050”⁽²⁾, si propone un quadro d’azione e di riforma sulla biodiversità con un obiettivo intermedio per il 2020, ma al fine ultimo di incamminare la riforma verso il 2050. Obiettivo chiave per il 2020: porre fine alla perdita di biodiversità e al degrado dei servizi ecosistemici nell’UE e ripri-

(1) COM(2010) 672

(2) COM(2011) 244

stinarli nei limiti del possibile, intensificando al tempo stesso il contributo dell'UE per scongiurare la perdita di biodiversità a livello mondiale.

Segue un'altra Comunicazione, nel 2012, dedicata all' "Innovazione per una crescita sostenibile: una bioeconomia per l'Europa"⁽³⁾ con cui la Commissione delinea invece un piano di azione per la bioeconomia, basato sul 7° Programma quadro per la ricerca e lo sviluppo tecnologico e sul Programma quadro per la ricerca e l'innovazione "Horizon 2020". La Commissione si prefigge di preparare il terreno per una società più innovatrice, più efficiente sotto il profilo delle risorse e più competitiva, in grado di riconciliare la sicurezza alimentare con lo sfruttamento sostenibile delle risorse rinnovabili a fini industriali, garantendo al contempo la protezione dell'ambiente. Il Piano di azione guiderà l'evoluzione degli obiettivi della ricerca e dell'innovazione nei diversi settori della bioeconomia, contribuendo a definire un contesto politico più coerente e di migliorare gli intrecci tra le politiche bioeconomiche nazionali, europee e mondiali. A tal fine, si cercheranno delle sinergie fra tutti i settori e i fondi che condividono obiettivi comuni, ovvero dalle politiche ambientali, industriali, occupazionali, energetiche alla stessa PAC, oltre alle politiche comuni della pesca (PCP) e alla politica marittima integrata.

Sempre in tema di innovazione in agricoltura e ancora nel 2012, la Commissione presenta anche il Partenariato Europeo per l'Innovazione (PEI) dedicato a "Produttività e sostenibilità dell'agricoltura"⁽⁴⁾: già negli orientamenti espressi con la citata Comunicazione del 2010 "la PAC verso il 2020"⁽⁵⁾, l'innovazione è individuata dalla Commissione come un fattore indispensabile per preparare l'agricoltura dell'UE alle sfide del futuro. Con il PEI per l'innovazione in agricoltura, la Commissione introduce un nuovo strumento per favorirla. I c.d. PEI sono stati infatti lanciati dalla Commissione nell'ambito dell'Iniziativa faro "Unione dell'Innovazione" (del 2011),

(3) COM(2012) 60

(4) COM(2012) 79

(5) COM (2010) 672, citata

con cui si sottolinea il ruolo chiave della ricerca e dell'innovazione per lo sviluppo sostenibile dell'UE. I PEI hanno l'obiettivo di trovare soluzioni innovative a grandi sfide quali il cambiamento climatico, l'energia, la sicurezza alimentare, la salute e l'invecchiamento della popolazione, riunendo soggetti di ambiti politici, settori e Paesi differenti, al fine di integrare o avviare iniziative lungo l'intero ciclo della ricerca e dell'innovazione. Non rappresentano dunque uno strumento nuovo, ma una modalità organizzativa che consente di utilizzare al meglio le risorse messe a disposizione dall'UE tramite i programmi dedicati alla ricerca e all'innovazione. Dapprima è stato avviato un partenariato pilota sul tema “Invecchiamento attivo e in buona salute” e successivamente è stata realizzata un'attività preparatoria per sviluppare partenariati europei sui temi: “Materie prime”, “Europa dell'efficienza idrica” e “Agricoltura” appunto. I PEI si propongono di costruire ponti tra la scienza e l'applicazione concreta di soluzioni innovative.

“Una nuova strategia forestale dell'Unione europea”⁽⁶⁾, è invece il focus di una Comunicazione del 2013, dove la Commissione ripropone un tema generale, comune a tutte le riforme della PAC: la necessità che gli Stati membri ricorrano ai fondi per lo sviluppo rurale per incrementare la competitività, sostenere la diversificazione delle attività economiche, migliorare la qualità della vita e offrire determinati servizi pubblici legati all'ambiente.

3.2. Le Risoluzioni del Parlamento europeo sulle priorità della PAC verso il 2020

Oltre alla Commissione europea, il Parlamento europeo è tra le istituzioni europee che ha globalmente sostenuto tutte le riforme della PAC.

In occasione della Comunicazione della Commissione, più volte citata “La PAC verso il ciclo 2020”, l'8 luglio 2010 il Parlamento approva una risoluzione in cui deputati fissano i loro assi prioritari per la nuova PAC del XXI secolo:

(6) COM (2013) 659

- la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare,
- il commercio equo e solidale,
- il mantenimento dell'attività agricola nell'insieme dei territori dell'Unione,
- la qualità dei prodotti alimentari,
- la salvaguardia della biodiversità e la protezione dell'ambiente,
- la giusta remunerazione dei beni pubblici forniti dagli agricoltori,
- e, infine, uno sviluppo rurale fondato sulla creazione di posti di lavoro "verdi".

Tali assi sono stati adottati in una apposita Risoluzione del 23 giugno 2011 e sviluppati in una serie di risoluzioni successive, tra le quali: "Una nuova strategia forestale dell'Unione europea: per le foreste e il settore forestale" (2014/2223(INI)); "Soluzioni tecnologiche per un'agricoltura sostenibile nell'UE" (2015/2225(INI)); "Come può la PAC migliorare la creazione di occupazione nelle zone rurali" (2015/2226(INI)) "Politica di coesione nelle regioni montane dell'UE" (2015/2279 (INI)).

In tutte queste Risoluzioni, il Parlamento sostiene che la futura PAC (verso il 2020 e dopo il 2020) non può essere una politica comunitaria d'aggiustamento quasi esclusivamente economico, ma deve essere una politica comune e integrata al servizio di un'ampia varietà di forme di agricoltura in un'Europa a 28. La PAC va quindi "riprogettata in modo approfondito sulla base di obiettivi condivisi e con mezzi adeguati a tutte le specificità del nostro continente, per pervenire a una valorizzazione dell'insieme delle sue ricchezze, in particolare, di quella degli uomini che vi prestano la propria opera, in un quadro rinnovato e basato su uno sviluppo sostenibile e armonioso dell'agricoltura e delle zone rurali. Lo stesso dicasi per la salvaguardia di uno stile di vita e di una fisionomia dei territori a cui siamo tutti attaccati. (...)" Si dovranno dunque tracciare "le grandi linee di una futura PAC i cui fondamenti dovranno essere rinnovati mediante - si spera - un contributo decisivo allo sviluppo e all'occupazione nelle nostre zone rurali.

E in particolare, alcuni profili di riforma della PAC già avviati in vista del

ciclo 2014-2020, a parere del Parlamento europeo, devono essere ulteriormente rafforzati. Per esempio, sotto il profilo dell'integrazione dei 5 Fondi strutturali -che rappresenta un'assoluta novità del ciclo 2014-2020- la Commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale del Parlamento, in un Parere del 24 febbraio 2016, si rammarica del fatto che, nonostante l'esistenza di misure settoriali specifiche e di strumenti di sostegno, non esista ancora un autentico approccio unitario e integrato riguardo alle zone montane. Poiché, le recenti riforme della PAC e della politica di coesione permettono e favoriscono la “territorializzazione” della gestione dei Fondi SIE, tra i profili di miglioramento del coordinamento delle politiche e delle misure finanziate dai fondi, la Commissione Agricoltura del Parlamento propone una strategia comune dei fondi SIE, anche per le zone montane, ma in generale, invita la Commissione europea, gli Stati membri e le regioni a rafforzare le sinergie tra i fondi e misure, con un maggior ricorso agli strumenti dello Sviluppo locale di tipo partecipativo (CLLD) e dei Gruppi di azione locale (GAL).

Il Parlamento sottolinea infatti che i fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE), sono strumenti d'investimento fondamentali, nonché il principale veicolo di finanziamento per promuovere lo sviluppo rurale in molti Stati membri; ed è proprio la complementarità e l'addizionalità tra i diversi fondi SIE, l'elemento essenziale per stabilire le condizioni per la creazione di occupazione e crescita nelle zone rurali. Allo stesso modo, i fondi SIE dovrebbero contribuire allo sviluppo delle infrastrutture nelle zone rurali, promuovendo in particolare l'espansione della banda larga, lo sviluppo e la modernizzazione del settore agro-alimentare e migliorando l'accesso ai finanziamenti per le PMI in questo settore. Senza dimenticare, infine, l'importanza del contributo del FEASR per la protezione del clima e l'obiettivo di spendere almeno il 20% del bilancio dell'UE 2014-2020 in azioni per il clima.

In ultima analisi, il Parlamento individua nei finanziamenti integrati plurifondo il valore aggiunto per lo sviluppo delle aree rurali e insiste sulla necessità di armonizzare le norme sulle sinergie dei fondi SIE. E anche dal punto di vista programmatico, il Parlamento ritiene ci siano margini

di miglioramento, poiché la stratificazione della programmazione in più livelli e i troppi gradi di dettaglio richiesti nell'elaborazione dei PSR si sono tradotti in ritardi nella programmazione e aggravii eccessivi in fase di gestione concreta degli interventi, data la frammentazione dei programmi e degli interventi.

3.3. La PAC “dopo il 2020”: Cork 2.0 e il nuovo dibattito sulla futura politica agricola dell'UE

Ormai impostato e avviato il ciclo di programmazione 2014-2020, la Commissione europea nel settembre 2016 organizza la Conferenza di Cork 2.0 e riapre il dibattito sulla “Politica di sviluppo rurale dopo il 2020”.

Venti anni prima, dal 7 al 9 novembre 1996 si tenne a Cork, in Irlanda, la prima Conferenza europea sullo sviluppo rurale. La Dichiarazione di Cork che ne scaturì “Un territorio rurale vitale” (*“A living countryside”*), indicava un nuovo percorso per la PAC, quello di una strategia fondata sui due pilastri, il primo settoriale a tutela della competitività e dei redditi del settore agricolo, il secondo territoriale volto a perseguire, in parallelo alle altre politiche di coesione europee, lo sviluppo integrato e sostenibile delle aree rurali, nella consapevolezza che la vitalità dell'agricoltura non fosse concepibile se non in un contesto locale e regionale esso stesso dinamico e in sviluppo. In quella occasione furono messe le basi per la sostituzione nel 2005 del vecchio Fondo europeo di orientamento e garanzia per l'agricoltura - FEOGA, con due fondi distinti, uno per pilastro, cioè il FEAGA e il FEASR⁽⁷⁾.

Vent'anni dopo, il 5-6 settembre 2016, si è tenuta la Conferenza di “Cork 2.0”, la cui dichiarazione finale “Una vita migliore nelle aree rurali” (*“A better life in rural areas”*)⁽⁸⁾, rilancia e aggiorna i temi del vecchio testo,

(7) Vedi capitolo 1 del presente *paper*

(8) Dichiarazione di Cork 2.0 “Una vita migliore nelle aree rurali”, Commissione europea, settembre 2016.

individuando 10 Orientamenti politici ai quali una politica agricola e rurale innovativa, integrata e inclusiva nell'Unione europea deve ispirarsi, tenendo conto :

- della diversità economica, ambientale e sociale che contraddistingue l'Europa rurale - che ospita oltre metà della popolazione dell'Unione europea e abbraccia più di tre quarti del suo territorio - e dell'importanza delle aree rurali per la conservazione della varietà del paesaggio e del patrimonio naturale e culturale europeo;
- del valore delle risorse rurali, che possono offrire soluzioni sostenibili per far fronte alle sfide attuali e future della società che riguardano tutti i cittadini dell'Unione, quali la garanzia di un approvvigionamento sicuro e sostenibile di prodotti alimentari di qualità, lo sviluppo dell'economia circolare, l'ampliamento della bio-economia, la promozione dell'efficienza delle risorse, la lotta contro il cambiamento climatico e la riduzione della dipendenza dai combustibili fossili;
- dell'economia e delle imprese rurali che dipenderanno sempre più dalla digitalizzazione e del fatto che la crescita economica e la sostenibilità non sono antitetici e possano anzi essere promossi dall'innovazione;
- dell'esodo rurale e della fuga dei giovani e della necessità di garantire che le aree e le comunità rurali (campagne, aziende agricole, villaggi e piccole città) conservino la loro attrattiva come luoghi in cui i cittadini possano vivere e lavorare, migliorando a tal fine l'accesso ai servizi e alle opportunità e promuovendo l'imprenditorialità sia nei settori rurali tradizionali sia nei nuovi comparti dell'economia;
- che l'agricoltura e la silvicoltura sono tuttora due settori estremamente importanti per l'economia dell'Unione e che le relative catene di valore sono motori di crescita rurale, che possono fornire posti di lavoro e mezzi di sostentamento a decine di milioni di europei, in particolare nelle aree rurali;
- del bisogno di una forte dimensione territoriale della PAC, realizzando una complementarità con altre politiche dell'Unione e concentrando l'attenzione sul conseguimento di risultati pertinenti per i cittadini e le imprese delle aree rurali e la società nel suo complesso;

- del bisogno di potenziare l'integrazione delle iniziative locali e le capacità del mondo rurale nella definizione delle politiche dell'Unione, in particolare attraverso iniziative di sviluppo locale dal basso verso l'alto, quali LEADER e lo sviluppo locale di tipo partecipativo;
- che una Politica Agricola Comune e di Sviluppo rurale orientata ai risultati con un approccio strategico rafforzato è uno strumento essenziale per realizzare gli obiettivi prioritari dell'Unione;

tutto ciò premesso e considerato, i 10 Orientamenti della Dichiarazione di Cork sono:

1. promuovere la prosperità nelle aree rurali;
2. rafforzare la catena di valore nelle aree rurali;
3. investire nella sopravvivenza e nella vitalità delle aree rurali;
4. preservare l'ambiente rurale;
5. gestire le risorse naturali;
6. incoraggiare l'azione per il clima;
7. rafforzare la conoscenza e l'innovazione;
8. rafforzare la *governance* rurale;
9. avanzare i risultati della politica e la semplificazione;
10. migliorare la *performance* e la responsabilità.

"Promuovere la prosperità rurale" implica anche affrontare i temi del "cambiamento climatico, dell'inclusione sociale, dell'integrazione dei migranti", mirando alla "resilienza in agricoltura e nelle comunità rurali". Un approccio integrato allo sviluppo rurale si ottiene "rafforzando le catene del valore rurali e le reti produttive locali", mirando ad "un'economia circolare, verde e *fossil-free*". Lo sviluppo rurale si ottiene "rafforzando i legami rurale-urbano". La gestione delle risorse naturali si fonda sullo "sviluppo e l'adozione diffusa di soluzioni innovative e *science-based* che consentano di produrre di più con meno". Fondamentale è per lo sviluppo rurale "stimolare la conoscenza e l'innovazione", assicurando l'accesso alle tecnologie appropriate ed alle più avanzate soluzioni per la connettività digitale e puntando sulla "formazione, l'innovazione sociale, l'assistenza tecnica, il *networking* e la cooperazione". Valorizzare "l'esperienza

positiva del programma Leader e del Partenariato europeo per l’innovazione” conferma l’importanza dell’approccio *bottom-up* per mobilitare il potenziale rurale. Infine, il miglioramento delle capacità amministrative, di valutazione e monitoraggio va sostenuto con “l’introduzione prioritaria dell’ *e-governance* a supporto della gestione dei programmi, nella valutazione e nel controllo degli stessi”.

Nel frattempo, sempre nel corso del 2016, la Commissione aveva anche proposto alcune misure di semplificazione degli atti di base della PAC, approfittando della revisione intermedia del quadro finanziario pluriennale 2014-2020 operata con la proposta di Regolamento di modifica delle regole finanziarie⁽⁹⁾: Gli utilizzatori dei fondi UE, nonostante gli sforzi di semplificazione percorsi già dal 2012, “hanno più volte lamentato la proliferazione delle norme, a livello sia generale che settoriale, e la loro eterogeneità e complessità dovuta alla molteplicità dei livelli di controllo e al fatto che seguono la struttura dei programmi. Inoltre, la complessità dell’insieme delle regole finanziarie ha rallentato l’esecuzione dei fondi dell’UE, rendendola onerosa e soggetta a errori. (...) Occorre quindi proseguire gli sforzi per eliminare le strozzature, assicurare sinergie e complementarietà tra i fondi SIE e gli altri fondi dell’UE. (...)” Semplificare le regole finanziarie e renderle più flessibili contribuirebbe a ottimizzare la spesa e l’incidenza del QFP 2014-2020 e costituisce quindi uno degli elementi fondanti dell’iniziativa della Commissione per un bilancio incentrato sui risultati, volta ad assicurare che le risorse siano assegnate alle priorità e che ciascuna azione ottenga elevati risultati e valore aggiunto. Inoltre, permetterebbe di ridurre i costi collegati all’attuazione delle norme dell’UE e il numero di errori. Tra le modifiche proposte per il FEASR, l’introduzione nel Regolamento (UE) n. 1305/2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEASR della possibilità per gli Stati membri di fornire aiuti anche nel caso di calamità causate dall’uomo, come la crisi dei rifugiati, e di utilizzare i fondi disponibili immediatamente (senza attendere la presentazione della modifica di un programma). Inoltre, la CE propone

(9) COM(2016)605

la soppressione di alcune norme specifiche relative al FEASR che hanno ostacolato la programmazione degli strumenti finanziari⁽¹⁰⁾ nell'ambito dello sviluppo rurale, al fine di aumentare l'effetto leva dei finanziamenti del FEASR attraverso un maggior ricorso agli strumenti finanziari.

Si apre così il nuovo dibattito sul futuro della PAC dopo il 2020, la cui riforma era già oggetto di discussione e confronto in varie sedi delle istituzioni europee.

Il nuovo processo di riforma prevede un'ampia consultazione e una valutazione d'impatto, avviate da una Comunicazione della CE del 2 febbraio 2017⁽¹¹⁾. La consultazione ha riguardato la "semplificazione e la modernizzazione della PAC", principi con cui la Commissione aspira a massimizzare il contributo anche della PAC agli obiettivi di sviluppo sostenibile della UE. Con la consultazione si sono volute riassumere le informazioni disponibili sui risultati ottenuti finora dalla politica agricola comune, trarre insegnamenti dall'attuazione della sua riforma più recente, avviare un dialogo strutturato, focalizzare quali siano le difficoltà attuali. Nel lanciare l'analisi di impatto della futura PAC, la Commissione ha già identificato cinque possibili opzioni: 1) *status quo*; 2) abolizione della PAC; 3) programmazione nazionale/regionale sulla base di priorità definite dall'UE, estendendo a tutta

(10) Gli Strumenti Finanziari (SF) sono delle misure di sostegno finanziario degli investimenti (prestiti, garanzie e capitale azionario e altri meccanismi di assunzione di rischio, eventualmente associati a supporto tecnico, abbuoni di interesse o abbuoni di commissioni di garanzia). Anche attraverso l'utilizzo dei Fondi strutturali e di investimento europei (SIE), finanziano i c.d. progetti generatori di entrate, ovvero progetti che riguardano opere/servizi in grado di generare reddito, attraverso la loro gestione e data la loro sostenibilità economico-finanziaria nel tempo. Il quadro regolamentare comunitario relativo al ciclo 2014-2020 ha confermato la centralità degli Strumenti finanziari, già sperimentati nel precedente periodo di programmazione, con vari fondi rotativi destinati alle PMI e dal lato Comuni, con Fondi di sviluppo urbano per il finanziamento (di natura *revolving*, cioè non "a fondo perduto") di interventi di rigenerazione urbana e di efficientamento energetico nelle aree urbane. Gli SF vengono attivati con un Fondo rotativo che le Autorità di Gestione regionali (AdG) istituiscono dentro i rispettivi Programmi Operativi (PO), previa la valutazione ex ante richiesta dalla Commissione europea, in modo da strutturare adeguatamente il Fondo ed indirizzarlo su settori capaci di produrre rendimenti apprezzabili e di attrarre capitali privati.

(11) DG- AGRI (2017), *Communication on Modernising and Simplifying the Common Agricultural Policy*.

la PAC il modello del II° pilastro; 4) distribuzione dei ruoli tra livello comunitario, nazionale e aziendale per creare una sinergia tra misure di supporto diretto e misure di gestione del rischio; 5) forte redistribuzione del supporto dalle aziende più grandi a quelle più piccole e sostenibili, con una forte enfasi sulle filiere corte e i mercati locali e su requisiti ambientali più stringenti.

Le ragioni per procedere ad una nuova riforma derivano da aspetti critici già emersi in fase di approvazione dei Regolamenti -frutto di un difficile compromesso tra posizioni molto diverse - e da quelli emersi in fase di implementazione dei PSR.

Oltre al problema della complessità di applicazione e agli oneri burocratici, su cui il giudizio è pressoché unanime, le critiche riguardano la capacità della PAC:

- di garantire i redditi agli agricoltori, in quanto l'ultima riforma continua a premiare la rendita e favorisce le grandi aziende;
- di stabilizzare i redditi degli agricoltori, in quanto distribuisce a pioggia le risorse;
- di perseguire gli obiettivi di sostenibilità, vista la persistenza di pratiche agricole e di sistemi produttivi a forte impatto ambientale;
- di perseguire obiettivi di riequilibrio territoriale, visti i crescenti fenomeni di abbandono e degrado;
- di favorire l'adeguamento strutturale e il ricambio generazionale;
- di affrontare i nodi del rapporto tra produzione agricola, alimentazione e salute.

La PAC si è trasformata nel tempo da sistema di protezione delle merci ad un complesso di misure sociali, territoriali, ambientali. La riforma del 2013 ha fatto un tentativo di armonizzare questi due aspetti, ma i risultati sono incerti. Le sfide che si prospettano rendono necessario uno sforzo di visione e di coerenza: la PAC infatti mobilita risorse molto ingenti (per l'Italia, 33,4 miliardi di euro nel periodo 2014-2020), che utilizzate in modo strategico possono contribuire in modo sostanziale ad orientare il settore⁽¹²⁾.

(12) <https://agrireregionieuropa.univpm.it/it/content/article/31/48/tre-obiettivi-piu-uno-la-pac->

Sulla base di questi elementi generali, il 9 febbraio 2017 il Commissario europeo per l'Agricoltura e lo sviluppo rurale -Phil Hogan- ha avviato il dibattito con i leader locali e regionali nel corso della sessione plenaria del Comitato europeo delle regioni (CdR), invitando enti locali e regionali a contribuire alla consultazione pubblica sulla PAC.

Il Commissario ha evidenziato in questa occasione che le esperienze del ciclo 2007-2013 dimostrano la necessità di modernizzare e migliorare questo pilastro essenziale dell'Unione europea. Nell'UE l'età media degli addetti all'agricoltura sta aumentando rapidamente. Per ogni giovane agricoltore - di non più di 35 anni di età - ve ne sono circa nove che hanno più di 55 anni. Ma il ricambio generazionale è un tema che va ben al di là di una mera riduzione dell'età media degli agricoltori europei: si tratta anche di mettere una nuova generazione di giovani agricoltori altamente qualificati nelle condizioni di apportare all'agricoltura europea tutti i benefici delle tecnologie a sostegno delle pratiche agricole sostenibili. Per rendere il settore agricolo attrattivo per le nuove generazioni e garantire il sostentamento delle comunità locali, occorre una PAC veramente sostenibile e dotata di mezzi finanziari adeguati.

Per parte sua, il CdR ha raccolto l'invito e con il suo Presidente ha rilevato che per realizzare tali obiettivi, le comunità agricole devono essere sostenute e perciò occorre rinnovare gli sforzi per creare un' "Agenda rurale europea innovativa". Nel corso della plenaria, i membri del CdR hanno anche adottato un Parere sul tema "Sostenere i giovani agricoltori europei"⁽¹³⁾, dove si delinea un contesto in cui i giovani prendono le distanze dall'agricoltura e abbandonano le campagne per trasferirsi nelle città. Attualmente circa il 72% della popolazione dell'UE vive nelle aree urbane, e questa percentuale è destinata ad aumentare fino ad oltre il 90% in alcuni paesi entro il 2020. Se le istituzioni europee concordano sull'importanza delle comunità rurali, a parere del CdR non si sta facendo abbastanza per so-

post-2020, di Gianluca Brunori.

(13) CdR 5034/2016 del febbraio 2017

stenerle. Occorre un settore agricolo sano per un'economia rurale sana, ma per far ciò occorre riformare il sistema del sostegno finanziario per i giovani agricoltori e investire di più nelle competenze, ragion per cui gli enti locali e regionali sono chiamati a svolgere un ruolo cruciale, fornendo consulenza ai giovani agricoltori su questioni di natura tecnica, giuridica e finanziaria. Nel Parere si chiedono anche regole della PAC più flessibili.

Il relatore del Progetto di parere del CdR sul futuro della PAC dopo il 2020 ha inoltre sottolineato che i decisori locali e regionali sono preoccupati per il futuro in generale delle zone rurali che hanno accumulato un certo ritardo rispetto alle aree urbane. Ha inoltre esortato la Commissione europea ad aumentare il sostegno finanziario allo Sviluppo rurale (II° pilastro della PAC), passato dal 32,6% del bilancio 2007-2013 dei fondi strutturali e di investimento al 21,3% del periodo 2014-20: il CdR ritiene che la quota attuale sia troppo ridotta e non rispecchi l'importanza geografica e il peso economico e demografico delle zone rurali in Europa.

Questa prima consultazione pubblica sul futuro della PAC dopo il 2020, avviata come già detto nel febbraio 2017, si è conclusa nel maggio 2017. I risultati sono stati divulgati in occasione della Conferenza “*The Cap: Have your say*” sulla futura PAC, tenutasi il 7 luglio 2017 a Bruxelles.

I cittadini europei ritengono che la politica agricola debba continuare a essere gestita a livello dell'UE e che i suoi due obiettivi principali debbano essere l'aiuto agli agricoltori e la tutela dell'ambiente: sono questi i principali risultati della consultazione, che ha ricevuto più di 322.000 contributi da un vasto gruppo di portatori di interessi che comprendeva agricoltori, cittadini, organizzazioni e altre parti interessate. La futura PAC dovrebbe:

- garantire un equo tenore di vita per gli agricoltori: la maggioranza dei partecipanti (88%) riconosce infatti che i redditi del settore agricolo sono inferiori alla media dell'UE e che gli agricoltori ricevono solo una piccola quota del prezzo finale al consumo dei prodotti alimentari (97%). Il sostegno diretto al reddito degli agricoltori è ritenuto il metodo migliore per raggiungere questo obiettivo (66% dei partecipanti);

- garantire che gli agricoltori siano incoraggiati a fare la loro parte nella lotta al cambiamento climatico e nella tutela dell'ambiente, proteggendo la biodiversità, riducendo il degrado del suolo e garantendo un uso più sostenibile di pesticidi e fertilizzanti.

La sfida più grande è stata individuata nel perseguire contemporaneamente gli obiettivi di crescita economica e di tutela dell'ambiente.

Per migliorare i risultati e le *performance* della PAC occorre puntare sulla modernizzazione, inoltre bisogna aumentare gli sforzi per la semplificazione: sia i cittadini che gli agricoltori desiderano una PAC più semplice e meno burocratica per poter far fronte a tutte queste sfide con maggiore efficacia.

L'elevato livello di partecipazione alla consultazione dimostra che l'agricoltura e il suo ruolo nella società sono diventati una questione sempre più importante per molti cittadini europei. La grande maggioranza dei partecipanti (90%) afferma chiaramente che la gestione della politica agricola a livello europeo garantisce un reale valore aggiunto, poiché assicura condizioni di parità nel mercato unico e una risposta più efficace dell'agricoltura alle sfide condivise, quali la tutela dell'ambiente (85%) e la lotta al cambiamento climatico (73%). Sono state citate spesso anche la necessità di mantenere la coesione economica, sociale e territoriale nell'UE (86%) e l'esigenza di un quadro comune di condivisione delle buone pratiche (91%).

3.4. Il Comitato delle Regioni (CdR) sul futuro della PAC post 2020

Subito dopo, il 12 luglio, anche il CdR ha adottato il suo Parere sul futuro della "PAC dopo il 2020"⁽¹⁴⁾, formulando le proprie raccomandazioni per la nuova riforma.

La PAC deve continuare a garantire un'agricoltura di qualità, sostenibile, con prezzi equi e impieghi adeguatamente retribuiti in tutti i territori dell'Unione europea, in linea con l'obiettivo della coesione territoriale,

(14) COR-2017-01038-00-00-AC-TRA (FR)

tuttavia occorre che essa sia più rispondente alle attese dei cittadini e giustifichi il bilancio che le è destinato.

Il parere rappresenta il contributo del CdR al processo di consultazione a monte della già citata Comunicazione della Commissione europea del 2017 sulla semplificazione e la modernizzazione della PAC.

Se, da un lato, il Comitato pone l'accento sui punti di forza dell'agricoltura europea, tra i quali la sua grande “diversità”, le risorse naturali delle sue zone agricole e la sua capacità d'innovazione, dall'altro insiste sulle sfide alle quali l'agricoltura e i territori rurali devono far fronte e che rendono indispensabile una riforma della PAC: ad esempio, la diminuzione del 20% del numero delle aziende agricole tra il 2007 e il 2013, le forti disparità nella distribuzione dei pagamenti diretti, la sempre maggiore concentrazione della produzione, la scarsità dei redditi di numerosi agricoltori, le sfide ambientali, climatiche e di salute pubblica e l'allargarsi dei divari di sviluppo tra le zone rurali e quelle urbane. Commentando il suddetto Parere del CdR, la Commissione Agricoltura del Parlamento europeo ha sottolineato, fra l'altro, che la nuova politica di sviluppo delle zone rurali dovrebbe avere una forte dimensione territoriale ed essere decisamente orientata allo sviluppo dei servizi in tutti i settori.

La proposta del CdR contenuta in questo recentissimo Parere prevede che la futura politica agricola e alimentare europea dopo il 2020 sia strutturata attorno ad una serie di obiettivi precisamente individuati e che poi vengano ampiamente condivisi; tra gli altri:

- sviluppare un'agricoltura sostenibile e prospera profondamente radicata nella diversità dei territori rurali;
- garantire la sicurezza alimentare della popolazione che vive sul territorio europeo;
- fornire un'alimentazione sana, nutriente, varia, di qualità, proveniente in via prioritaria da regioni vicine ai consumatori (economia circolare);
- garantire le condizioni per un reddito equo e sufficientemente stabile per gli agricoltori;

- assicurare il rinnovo del maggior numero possibile di aziende agricole, garanzia di territori rurali dinamici;
- non destabilizzare le economie agricole dei paesi terzi;
- orientare tutti i modi di produzione agricola verso pratiche attente alla salute degli agricoltori e dei consumatori, rispettose dell'ambiente e del suolo, favorevoli alla biodiversità selvatica e agricola nonché atte a ridurre il fenomeno del riscaldamento globale;
- ripartire in modo più equo i finanziamenti pubblici della PAAC (politica agricola e alimentare comune) tra le aziende agricole e tra gli Stati membri;
- rafforzare il secondo pilastro della PAC, inteso a migliorare le condizioni di vita nelle zone rurali e a rafforzarne la competitività in generale;
- promuovere lo sviluppo economico, sociale e ambientale di tutti i territori rurali;
- affrontare la sfida dello spopolamento e dell'invecchiamento demografico di vaste aree rurali, dovuta alla mancanza di opportunità di vita e di lavoro, soprattutto per i giovani e le donne;
- applicare i principi dell'economia circolare e della bioeconomia per consentire attività economicamente redditizie nelle zone rurali;
- garantire l'accesso ai finanziamenti, il trasferimento di conoscenze, la formazione professionale e la riduzione degli ostacoli amministrativi.

Nello specifico, sul 1° pilastro:

- secondo il CdR, il bilancio della PAC dovrebbe essere mantenuto a un livello sufficiente ed esprime la sua contrarietà all'idea - prospettata dalla Commissione europea nel suo documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE - di un cofinanziamento nazionale del primo pilastro della PAC, che equivarrebbe a rinazionalizzare la politica agricola, graverebbe sui bilanci delle regioni e penalizzerebbe gli Stati membri più poveri;
- riguardo ai pagamenti diretti, il CdR chiede di ridurre le disparità nei livelli dei pagamenti diretti tra le varie aziende agricole e tra i singoli Stati membri e propone correttivi nelle regole che vadano nella direzione di sostenere le piccole imprese familiari e favorire l'insediamento di giovani agricoltori;

- il CdR raccomanda che l'UE faccia sentire il suo peso a livello internazionale affinché siano modificate le regole attuali del commercio internazionale agricolo e garantite condizioni eque negli accordi commerciali conclusi con i paesi terzi: la priorità deve essere accordata alle aziende agricole familiari che si concentrano sui mercati locali e regionali e sulle filiere brevi. La posizione dei produttori agricoli è spesso troppo debole rispetto a quella dell'agroindustria e della grande distribuzione;
- infine, il Comitato raccomanda di rafforzare le misure di protezione del clima e dell'ambiente, in particolare attraverso la rotazione delle colture, il mantenimento del divieto di aratura dei prati permanenti e la salvaguardia delle aree di interesse ecologico, senza coltivazioni né utilizzo di prodotti fitosanitari.

Quanto al II° pilastro “Sviluppo rurale”, il fatto che nell'UE le regioni rurali e intermedie rappresentino oltre il 90 % del territorio, che in esse viva il 60 % della popolazione e si concentri oltre il 50% dei posti di lavoro, sono dati di per sé sufficienti per comprendere perché il CdR, in questo Parere, invochi un rafforzamento dello Sviluppo rurale e chieda di dare agli Stati membri un margine di manovra più ampio per trasferire fondi dal primo al secondo pilastro.

Il CdR propone di incrementare il contributo complessivo dell'UE per le zone rurali -che nel ciclo 2014-2020 si è ridotto significativamente rispetto al periodo di programmazione 2007-2013-, rafforzando il sostegno finanziario allo Sviluppo rurale e semplificando l'integrazione delle risorse dei vari fondi che lo finanziano. Ritiene che nel far ciò, si debbano privilegiare l'innovazione tecnica e sociale, la formazione professionale, la salvaguardia dei servizi pubblici locali e il superamento del divario digitale.

Circa il quadro programmatico, nel Parere il CdR raccomanda di adottare un programma rurale per garantire che tutte le politiche dell'UE contribuiscano in via prioritaria allo sviluppo delle zone rurali, conformemente agli obiettivi di coesione territoriale⁽¹⁵⁾ e propone di semplificare gli stru-

(15) Richieste già contenute nel citato Parere sul tema *Innovazione e modernizzazione dell'economia rurale*, CdR 2799/2015 fin.

menti per l'integrazione delle risorse dei vari fondi SIE per sostenere:

- le iniziative locali volte a sviluppare l'occupazione rurale;
- la formazione professionale per i mestieri praticati nei territori rurali;
- l'innovazione tecnica e sociale al servizio di un'economia "post-carbonio", digitale, circolare e di facile utilizzo;
- la valorizzazione economica, ecologica e ricreativa delle zone forestali;
- l'eliminazione del divario rurale in materia di connessione digitale;
- il mantenimento e lo sviluppo di servizi pubblici locali;
- il mantenimento e lo sviluppo di paesaggi e villaggi attraenti;
- il turismo rurale;
- lo sviluppo di fonti locali di energia rinnovabile su piccola scala;
- investimenti pubblici locali e su piccola scala, destinati a migliorare la qualità della vita nelle comunità rurali e a facilitare la sopravvivenza delle imprese, quanto meno nelle regioni in cui si riscontra un ritardo significativo rispetto alla media degli Stati membri.

Il CdR specifica inoltre che uno sviluppo territoriale equilibrato dovrebbe prevedere un livello adeguato di sostegno delle zone rurali e periurbane interne, e di quelle svantaggiate (per esempio le aree montane, di frontiera o altre aree caratterizzate da svantaggi naturali o demografici), al fine di realizzarvi investimenti necessari per la crescita, l'occupazione, l'inclusione sociale e la sostenibilità ambientale. E invoca, in tale direzione, un miglioramento dei rapporti tra zone rurali e urbane, che coinvolga appieno le città più piccole e i comuni rurali, per far sì che le politiche dell'UE non incoraggino un rapporto di competizione tra le dimensioni urbana, rurale e costiera.

Secondo il CdR, occorrerà altresì realizzare una valutazione rigorosa dell'impatto dei fondi SIE sulle aree rurali, come raccomandato nella dichiarazione di Cork 2.0⁽¹⁶⁾ e, infine, sottolinea la necessità di proseguire sulla strada avviata con il ciclo 2014-2020, in base alla quale tutti i fondi

(16) Dichiarazione di Cork 2.0 "Una vita migliore nelle aree rurali", Commissione europea, settembre 2016.

SIE, compresi FEASR e FEAMP, sono stati ricondotti nel medesimo quadro strategico e di regole. Secondo il CdR occorre continuare a portare avanti l’armonizzazione delle regole relative al funzionamento dei fondi strutturali attraverso il quadro strategico comune, al fine di facilitare la programmazione e la gestione dello sviluppo rurale e di promuovere approcci integrati e basati sul territorio⁽¹⁷⁾. E a tale scopo, il CdR propone di avviare un dibattito sul ravvicinamento ulteriore dei vari fondi attinenti allo sviluppo regionale non agricolo con i fondi attinenti allo sviluppo rurale, proponendo, per esempio, di rafforzare l’“approccio del fondo principale” al fine di uniformare la gestione dei progetti finanziati da più di un fondo.

Aumentare il sostegno finanziario globale dell’UE allo Sviluppo rurale per controbilanciare la crescente concentrazione delle produzioni agricole che comporta forti disparità regionali; porre un limite ai trasferimenti dal secondo al primo pilastro; intensificare gli sforzi per sviluppare la connessione Internet ad alta velocità nelle zone rurali basandosi su reti di accesso di nuova generazione, che favoriscano l’attuazione dell’Agenda digitale europea 2020: sono raccomandazioni e richieste già formulate dal CdR in un Parere precedente, adottato l’anno prima, nel febbraio 2016,⁽¹⁸⁾ sul tema “Innovazione e modernizzazione dell’economia rurale”⁽¹⁹⁾.

In questo Parere, inoltre, il CdR richiama l’attenzione sul fatto che le misure di austerità e la riduzione complessiva dei fondi per l’agricoltura rischiano di compromettere la vitalità futura delle zone rurali interessate, contraddicendo così il principio di coesione territoriale. Per gli stessi motivi, esprime il proprio rammarico per le conclusioni della relazione inter-

(17) Parere CdR-2799/2015.

(18) Parere preceduto da una serie di pareri in materia di PAC: Parere in merito alle “Proposte legislative sulla riforma della politica agricola comune e di sviluppo rurale dopo il 2013” (CdR 65/2012 fin); Parere sul tema “Sviluppo locale di tipo partecipativo” (CdR 1684/2012 fin); Parere sul tema “Il partenariato europeo per l’innovazione: produttività e sostenibilità dell’agricoltura” (CdR 1749/2012 fin); Parere sul tema “Lo sviluppo sostenibile delle zone rurali” (CdR 3765/2013 fin).

(19) CdR 2799/2015 fin.

media sull'attuazione dei programmi operativi 2014-2020, che mettono in evidenza il fatto che attualmente soltanto l'11% delle risorse del FESR è destinato alle zone rurali.

Per raggiungere gli obiettivi auspicati di innovazione e modernizzazione dell'economia rurale in un'ottica di sviluppo territoriale, il CdR ritiene infine che un contributo importante possa essere rappresentato da un "Libro bianco" della Commissione che segni il punto di partenza per una politica di sviluppo delle zone rurali per il "dopo 2020", come già richiesto dal Movimento europeo della ruralità (M.E.R.) e dal gruppo di lavoro allargato sulle zone rurali, montane e periferiche. A tale scopo, esorta a raccogliere i contributi più diversificati e a tener conto delle esigenze delle zone rurali in tutti gli ambiti di intervento delle politiche europee, proprio come attualmente avviene per le zone urbane.

Tutti questi temi sono in parte condivisi con i risultati di una ricerca commissionata dal Parlamento europeo nell'ottobre 2016 sul futuro della PAC dopo il 2020⁽²⁰⁾. La terza parte del corposo studio è dedicata alle politiche e agli strumenti di Sviluppo rurale (II° pilastro) e sottolinea che, analizzando i PSR 2014-2020 a scala regionale, emerge una forte somiglianza con quelli della precedente programmazione, il che conferma una bassa vocazione al cambiamento delle politiche di sviluppo rurale che contrasta con l'insorgere di nuove necessità. Dal ventaglio di ipotesi per il prossimo ciclo di programmazione indicato nella ricerca, che vanno da una piccola variazione dello *status-quo* ad un rivoluzionario approccio multi-fondo definito "politica di coesione rurale", lo studio destinato al Parlamento Europeo si focalizza su alcuni principi di fondo, tra gli altri:

- i PSR dovrebbero mostrare più chiaramente di essere strumenti a beneficio di tutta la popolazione rurale, il che implica di attenuarne la componente settoriale oggi ancora molto marcata, a vantaggio di un'impostazione più territoriale e integrata;

(20) Parlamento europeo, *Research for Agri committee - Cap reform post-2020 - Challenges in agriculture*, Bruxelles, Ottobre 2016

- si dovrebbe rafforzare la differenziazione tra i PSR, mirando a programmi sempre più focalizzati alle necessità locali;
- i meccanismi di progettazione e gestione dovrebbero mutuare esperienza dall’approccio LEADER, con un’impostazione maggiormente coordinata e “*place based*”. In proposito si potrebbe considerare che la Strategia Nazionale per le Aree Interne⁽²¹⁾, introdotta con difficoltà dall’Italia nella programmazione attuale, un po’ per la sua novità e un po’ per qualche perplessità di Bruxelles, rappresenta un buon laboratorio, anzi ancora più articolato, poiché punta a integrare -su aree ben delimitate- l’azione di strumenti europei, nazionali e regionali all’interno di un’unica strategia d’area. Tale esperienza potrebbe quindi rivelarsi molto utile per il futuro.

Una profonda revisione dei meccanismi di funzionamento del I° pilastro (politiche di mercato) e delle regole del II pilastro (sviluppo rurale), come proposto da questa ricerca commissionata dal Parlamento, avrebbe un intenso impatto sui meccanismi di programmazione e gestione nazionale e locale, dal momento che richiederebbe una profonda riorganizzazione dei livelli istituzionali coinvolti, un maggiore coordinamento tra le autorità titolari dei diversi ambiti di *policy* (agricoltura, montagna, servizi essenziali alla popolazione, ambiente), maggiori spazi decisionali al livello locale.

La necessità di tali aggiustamenti tuttavia sta già emergendo dall’esperienza attuativa di questo ciclo 2014-2020 dei PSR, che vede ampliarsi rispetto ai precedenti cicli, le linee di intervento di cui sono beneficiari, destinatari e attuatori gli EELL.

(21) Vedi il paragrafo 2.2 del presente dossier.

Finito di stampare
nel mese di settembre 2017
dalla Palombi & Lanci s.r.l. - Tipografia
Via Lago di Albano, 20 - Villa Adriana (Rm)

iFEL Fondazione ANCI

**Istituto per la Finanza
e l'Economia Locale**

Piazza San Lorenzo in Lucina 26

00186 Roma

Tel. 06.688161

Fax 06.68816268

e-mail: info@fondazioneifel.it

www.fondazioneifel.it



ISBN 978-88-6650-163-3



9 788866 501633