



Fondazione ANCI

## **Le politiche dell'Unione Europea per lo Sviluppo rurale**

Contesto, quadro normativo,  
prospettive future

*Seconda edizione - 2019*

A large, abstract graphic consisting of numerous overlapping, curved, parallel lines in various shades of green, creating a dense, textured pattern that resembles stylized foliage or a topographical map.

**Dossier e Manuali**



Fondazione ANCI

# **Le politiche dell'Unione Europea per lo Sviluppo rurale**

Contesto, quadro normativo,  
prospettive future

*Seconda edizione - 2019*

---

**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*

Gli apparati descrittivi sono stati predisposti con il contributo  
di *Enrico D'Angelillo*

La pubblicazione si chiude con le informazioni disponibili al  
dicembre 2019

Codice ISBN 978-88-6650-196-1

Progetto grafico:  
*Giuliano Vittori, Pasquale Cimaroli, Claudia Pacelli*  
cpalquadrato.it

# Indice

<b>Introduzione</b> .....	5
<b>Premessa</b> Il contesto europeo: La Politica Agricola Comune (PAC) .....	7
<b>Capitolo 1</b>	
<b>Il quadro programmatico e finanziario per lo Sviluppo rurale nel ciclo 2014-2020</b> .....	15
1.1. Il quadro comunitario della politica di Sviluppo rurale .....	17
1.1.1. <i>Budget dello Sviluppo rurale 2014-2020</i> .....	20
1.1.2. <i>Quadro regolamentare dello Sviluppo rurale 2014-2020</i> .....	21
1.2. La dimensione territoriale degli interventi cofinanziati dal FEASR 2014-2020: quadro finanziario e programmatico dello Sviluppo rurale in Italia .....	24
1.2.1. <i>Quadro strategico e programmatico</i> .....	24
1.2.2. <i>Strumenti attuativi delle strategie territoriali nei PSR</i> .....	27
1.2.3. <i>Aree target degli interventi PSR</i> .....	28
1.2.4. <i>Stato di attuazione dei PSR 2014-2020</i> .....	36
<b>Capitolo 2</b>	
<b>La Politica di Sviluppo rurale nel prossimo settennio 2021-2027</b> .....	47
2.1. La futura PAC post 2020 .....	49
2.1.1. <i>Il dibattito fra le Istituzioni europee per una riforma della PAC post 2020</i> .....	49
2.1.2. <i>Il negoziato sulle proposte di Regolamenti della Commissione europea per la PAC 2021-2027</i> .....	52
2.2. Il pacchetto di proposte sullo Sviluppo rurale 2021-2027 .....	62
2.2.1. <i>Budget dello Sviluppo rurale 2021-2027</i> .....	66
2.2.2. <i>Le principali novità nelle proposte di Regolamenti della Commissione europea</i> .....	69
2.2.3. <i>Il nuovo Piano Strategico Nazionale PAC</i> .....	81
2.2.4. <i>Gli strumenti attuativi delle strategie territoriali di Sviluppo rurale 2021-2027</i> .....	85



## Introduzione

Nel 2017 l'Osservatorio sulle politiche di coesione della Fondazione IFEL, incardinato nel Dipartimento Fondi europei e investimenti territoriali, ha arricchito l'analisi avviata nel 2014 sugli investimenti territoriali cofinanziati dai fondi SIE (Fondi strutturali e di investimento europei), con un approfondimento anche degli interventi territoriali cofinanziati dal Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) nell'ambito dei Programmi regionali di Sviluppo Rurale (PSR).

Oggetto di indagine è il ruolo che i Comuni italiani possono svolgere nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale sostenute dal FEASR con i PSR, con un'attenzione specifica all'impatto delle misure di cui gli enti locali siano beneficiari, direttamente o quale componente dei c.d. GAL (Gruppi di Azione Locale) i quali, nel quadro dell'approccio *Leader*, determinano alcune delle scelte strategiche di investimento a livello locale.

Ne è derivato un *focus* dedicato alle politiche dell'UE per lo Sviluppo rurale, confluito nella prima edizione del dossier "Le politiche dell'UE per lo Sviluppo rurale", che si è aggiunto ai dossier del Dipartimento dedicati ad Agenda digitale, Inclusione sociale, Strumenti finanziari pubblico-privato, oltre a quello annuale sulle politiche urbane confluito per l'annualità 2019 nella IX edizione del Dossier IFEL su "La dimensione territoriale" (i testi sono scaricabili in formato elettronico dal sito [www.fondazioneifel.it](http://www.fondazioneifel.it)).

Questa seconda edizione del dossier sullo Sviluppo rurale riguarda il quadro - normativo, programmatico e finanziario - degli interventi territoriali cofinanziati dal FEASR 2014-2020 che, attraverso i fondi allocati su strategie attuate nelle forme previste dai regolamenti europei, concorre non solo allo sviluppo del settore agricolo, ma soprattutto allo sviluppo locale ed al miglioramento complessivo della qualità della vita e dei servizi nelle aree rurali e interne del nostro Paese.

Il quadro regolamentare e finanziario dei PSR del ciclo 2014-2020 è completato da una disamina dettagliata degli interventi territoriali con destinatari i Comuni, regione per regione.

In apertura, si propone un rapido *excursus* sulla evoluzione della Politica Agricola Comune (PAC) europea, partendo dall'introduzione e successivo rafforzamento del suo pilastro territoriale - lo "Sviluppo rurale"- arrivando agli ultimi sviluppi del nuovo dibattito pubblico sulla PAC, avviato ormai nel 2010 con una Comunicazione della Commissione sulle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio e tuttora in corso fra le Istituzioni europee (Parlamento europeo, Commissione europea e Comitato delle Regioni), gli *stakeholders* e i cittadini europei, in vista delle nuove prospettive finanziarie e del nuovo ciclo di programmazione dell'UE post 2020.

Il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) per il prossimo settennio è attualmente oggetto del negoziato in corso fra le Istituzioni europee e gli Stati membri, insieme con le proposte legislative della Commissione europea per il ciclo di programmazione 2021-2027.

Il presente dossier si conclude appunto con l'illustrazione delle proposte di riforma della PAC post 2020 e, in particolare, del pacchetto di proposte regolamentari e di *budget* della Commissione europea per lo Sviluppo rurale 2021-2027.

## Premessa

### Il contesto europeo: La Politica Agricola Comune (PAC)

Le zone rurali occupano il 90% del territorio dell'UE allargata, oltre la metà della popolazione dei 28 Stati membri dell'Unione europea<sup>(1)</sup> vive in zone rurali, che ospitano nell'insieme il 55 % dei cittadini (di cui il 19% in zone prevalentemente rurali e il 37% in zone con una significativa componente rurale) e al tempo stesso sono basi importanti d'occupazione, attività ricreative e turismo. 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 rispetto alla media. Le zone rurali devono dunque fare i conti con problemi legati alla crescita, all'occupazione e allo sviluppo sostenibile<sup>(2)</sup>.

Gli agricoltori dell'UE sono i primi custodi dell'ambiente naturale, in quanto curano le risorse del suolo, dell'acqua, dell'aria e della biodiversità sul 48 % del territorio dell'UE (i silvicoltori si occupano di un ulteriore 36 %) e sono all'origine degli essenziali pozzi di assorbimento del carbonio e dell'approvvigionamento delle risorse rinnovabili per l'industria e l'energia. Essi dipendono anche direttamente da tali risorse naturali: un gran numero di posti di lavoro dipende dall'attività agricola, sia all'interno del comparto (che dà un lavoro regolare a 22 milioni di persone) o nel più ampio settore alimentare (le aziende agricole, la trasformazione dei prodotti alimentari e i relativi servizi al dettaglio assicurano circa 44 milioni di posti di lavoro)<sup>(3)</sup>.

---

<sup>1</sup> I dati si riferiscono all'UE precedente alla Brexit

<sup>2</sup> Bruxelles, 29.11.2017, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni "Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura" - COM(2017) 713 final.

<sup>3</sup> Idem nota 2



Il Trattato di funzionamento dell'UE (artt. 38-44) 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 PAC Politica Agricola Comune, per la cui attuazione occorre tenere in debita considerazione il carattere particolare dell'attività agricola, derivante sia dalla sua struttura "sociale", sia dalle disparità strutturali e naturali fra le diverse regioni europee; oltre al fatto che il settore agricolo, negli Stati membri, è intimamente connesso allo sviluppo economico.

Tenendo conto di questo contesto generale di riferimento, la PAC si articola in due pilastri: il I° pilastro "Politiche di mercato" e il II° pilastro "Sviluppo rurale".

Il I° pilastro ha la funzione principale di sostenere il reddito degli agricoltori, che rimangono liberi di produrre in base alla domanda del mercato.

Il II° pilastro "Sviluppo rurale" integra il regime di pagamenti diretti agli agricoltori dal 2000 ed ha invece la funzione fondamentale di favorire lo sviluppo locale delle aree rurali, da un lato, attraverso il sostegno di tali aree nella sfida alla vasta gamma di problemi economici, ambientali e sociali che esse devono affrontare; dall'altro, incentivando l'agricoltura in quanto fornitrice di beni pubblici nella sua componente ambientale e territoriale.

Oggetto di diverse riforme negli anni passati, il quadro attuale della PAC è frutto di un percorso molto articolato e complesso<sup>(4)</sup>. Tra le riforme più attuali<sup>(5)</sup> 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)<sup>(6)</sup>.

---

4 Fonti: Commissione europea, "La politica di sviluppo rurale dell'UE 2007-2013", factsheet 2006, in [https://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/rurdev2007/2007\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/rurdev2007/2007_it.pdf)

Direzione generale dell'Agricoltura della Commissione europea/Sviluppo rurale: [http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index_it.htm); [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.2.6.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.2.6.html); [https://ec.europa.eu/agriculture/cap-in-your-country\\_it](https://ec.europa.eu/agriculture/cap-in-your-country_it); [https://ec.europa.eu/agriculture/cap-overview\\_it](https://ec.europa.eu/agriculture/cap-overview_it); <https://agrireregionieuropa.univpm.it/it/categorie-tematiche/europa-e-pac>.

5 Oltre a Commissione europea, Parlamento, Consiglio, Comitato economico e sociale europeo (sezione "Agricoltura, Sviluppo rurale e Ambiente"), che elaborano le proposte sulle disposizioni necessarie al perseguimento degli obiettivi ed all'attuazione della PAC, nel settore dell'Agricoltura e dello Sviluppo rurale opera anche il Comitato delle Regioni con la Commissione Risorse Naturali (NAT).

6 Per approfondimenti sulle riforme principali della PAC, vedi IFEL Dipartimento Fondi europei e investimenti territoriali, "Le politiche dell'Unione Europea per lo Sviluppo rurale", 2017, in [www.fondazioneifel.it](http://www.fondazioneifel.it), capitolo 1 pagg. 9 e ss..

L'Unione europea, già prima di Agenda 2000<sup>(7)</sup>, disponeva di alcuni strumenti per rispondere agli obiettivi di ristrutturazione agricola, di sviluppo locale e di integrazione ambientale, ma è con l'Agenda che il rafforzamento delle misure riguardanti lo Sviluppo rurale è diventato prioritario per l'UE, con la consapevolezza che si trattasse di un settore di vitale importanza, oltre che costituire un'importante piattaforma per la diversificazione dell'economia presso le comunità rurali.

Le misure relative agli obiettivi di sviluppo rurale sono state riunite per la prima volta in un unico regolamento speciale (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.

Il Consiglio europeo di Berlino del marzo 1999, adottando le proposte di Agenda 2000, invitava la Commissione europea proprio a valutare l'impatto sulla PAC dell'istituzione del II° pilastro: quella che doveva essere una revisione intermedia è diventata la riforma più ambiziosa che la PAC avesse conosciuto fino ad allora, con l'individuazione di quattro obiettivi prioritari: i) collegare maggiormente l'agricoltura europea ai mercati mondiali; ii) preparare l'allargamento dell'Unione europea; iii) rispondere meglio alle nuove esigenze della società in materia di salvaguardia dell'ambiente e qualità dei prodotti; iv) rendere la PAC più compatibile con le richieste dei paesi terzi.

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 dei servizi essenziali e creazione di posti di lavoro.

Naturalmente anche il relativo quadro regolamentare e programmatico, sia nelle strategie che negli strumenti, ne è risultato profondamente innovato. Si avviava così la più lunga e complessa fase di riorientamento del sostegno comunitario all'agricoltura, ma soprattutto allo sviluppo rurale: 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.

Questo primo periodo di riforme della PAC sarebbe culminato nel giugno 2003, con l'introduzione di una serie di nuovi principi e meccanismi, tra i quali un principio confermato anche in seguito, nelle prospettive finanziarie per il periodo 2007-2013, ossia la c.d. disciplina finanziaria, in virtù della quale il bilancio del I° pilastro della PAC veniva congelato e venivano imposti massimali annuali obbligatori per i trasferimenti alle grandi aziende

---

*7 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.*

agricole. A parte la c.d. disciplina finanziaria, il funzionamento stesso dei due pilastri veniva profondamente riformato.

Riguardo al I° pilastro, tra l'altro, si prevedeva 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"). Inoltre, nell'ambito della condizionalità erano contenute delle prescrizioni che riguardavano in particolare modo le superfici ritirate dalla produzione, per cui gli agricoltori potevano operare questa scelta e percepire comunque i premi che venivano perciò definiti "disaccoppiati": si è voluto in questo modo preservare dall'abbandono "selvaggio" la superficie agricola non più utilizzata. Introducendo da un lato, un regime di pagamento unico per azienda, dall'altro un aiuto diretto al produttore indipendente dalla produzione (c.d. disaccoppiamento degli aiuti), gli agricoltori potevano optare per un determinato indirizzo produttivo oppure 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 II° pilastro, la c.d. riforma di medio-termine ne ha accentuato la complementarità con il primo, riequilibrando il peso reciproco fra i due pilastri. Fra l'altro, si mettevano 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° al II° pilastro.

Nel settembre 2005, in vista dell'avvio dello scorso ciclo di programmazione 2007-2013, il Consiglio europeo ha riformato 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 FE-ASR (Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo rurale) per il ciclo 2007-2013<sup>(8)</sup> e venivano

---

*8 Regolamento UE n. 1698/2005, 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*

ampliate a questo scopo le possibilità di ricorso ai finanziamenti del 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)<sup>(9)</sup>, dall’altro per migliorare la sostenibilità degli interventi (in linea con gli obiettivi di sostenibilità fissati a Göteborg)<sup>(10)</sup>.

Ne risultava un impianto strategico e programmatico dello Sviluppo rurale per il 2007-2013 parzialmente “nuovo”, così articolato nelle sue grandi linee.

- *Un sistema basato su tre livelli (a differenza del precedente ciclo di programmazione):* la definizione di strategie e priorità di intervento per tutti gli Stati membri venivano fissate a livello comunitario, nei c.d. Orientamenti Strategici Comunitari (art. 9 Reg. (CE) n. 1698/2005)<sup>(11)</sup>; a livello nazionale, ciascuno Stato membro predisponiva, a sua volta, un documento a carattere strategico e non programmatico, il c.d. Piano Strategico Nazionale dello Sviluppo Rurale (art. 11 Reg. (CE) n. 1698/2005); infine, a livello regionale, venivano adottati i 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. Per il ciclo di Fondi strutturali europei 2007-2013, gli unici documenti programmatici erano dunque i Programmi regionali di Sviluppo Rurale che, per l’intero territorio comunitario e nel quadro di Piani strategici nazionali di ciascuno Stato membro, sintetizzavano i tre strumenti programmatici esistenti nel periodo 2000-2006 (Piano nazionale di Sviluppo Rurale, Programma Operativo Regionale, PIC Leader<sup>(12)</sup>).

---

*del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)].*

*9 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.*

*10 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.*

*11 Decisione del Consiglio del 20 febbraio 2006 relativa agli Orientamenti Strategici Comunitari per lo Sviluppo rurale - periodo di programmazione 2007-2013 [2006/144/CE]. Gli 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, dando 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 le politiche per l’ambiente.*

*12 Il Programma LEADER nasce come un Programma di Iniziativa Comunitaria (PIC) 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.*

- *La scissione del Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia (FEAOG) in due fondi, FEASR e 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.
- *La 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 europei di Lisbona e di Göteborg (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: i) migliorare la competitività del settore agricolo e della silvicoltura; ii) valorizzare l'ambiente e lo spazio rurale attraverso il sostegno alla gestione del territorio; iii) migliorare la qualità della vita nelle zone rurali e promuovere la diversificazione delle attività economiche. I tre Obiettivi erano integrati da 6 Priorità strategiche definite dagli Orientamenti Strategici Comunitari<sup>(13)</sup> e corrispondevano ad altrettanti assi "prioritari" nei PSR (Reg. CE n. 1698/2005). Un quarto asse "metodologico" era basato sull'approccio *Leader*<sup>(14)</sup>, che sulla base dell'esperienza delle omonime iniziative comunitarie, apriva nuove possibilità di approcci locali allo sviluppo rurale, dal basso verso l'alto, con i c.d. GAL - Gruppi di Azione Locale, (compagini territoriali costituite da soggetti pubblici e privati rappresentativi della società e dell'economia locale). Infine, venivano predefinite a livello di regolamento comunitario le "Misure" dei PSR, ossia le articolazioni dell'asse tematico; nell'ambito del ventaglio di misure indicato dal regolamento, gli Stati membri sceglievano quelle più adatte al proprio contesto nazionale.
- *Il principio di collaborazione fra organizzazioni pubbliche e private e società civile (principio di sussidiarietà) per l'attuazione della politica di Sviluppo rurale:* lo Sviluppo rurale 2007-2013 come detto nel punto precedente, garantisce il sostegno comunitario alle zone rurali, mediante i GAL, partnership locali 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<sup>(15)</sup>.

Dal punto di vista finanziario, il nuovo fondo FEASR, per il ciclo 2007- 2013 era dotato di un bilancio di circa 96 miliardi di euro, ossia il 20% dei fondi destinati alla PAC. Con Deci-

---

*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 infine attivato per mezzo di c.d. Gruppi d'Azione Locale (GAL), compagini territoriali costituite da soggetti pubblici e privati rappresentativi della società e dell'economia locale.*

*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.*

*14 A proposito dell'approccio Leader si veda la precedente nota 9*

*15 Sul Programma LEADER si veda la precedente nota 9.*

sione della Commissione del 12 settembre 2006<sup>(16)</sup> è stata fissata la ripartizione per Stato membro degli stanziamenti di impegno per il sostegno allo sviluppo rurale, la dotazione finanziaria per l'Italia ammontava a 16.697 milioni di euro, di cui 8.292 milioni di euro era la quota FEASR e 8.395 milioni la quota di cofinanziamento nazionale.

Il quadro programmatico nazionale per il ciclo 2017-2013 era composto da un Piano Strategico Nazionale per lo Sviluppo rurale (PSN), documento non programmatico contenente il quadro di riferimento per la preparazione dei Programmi regionali di Sviluppo rurale (PSR) che erano 21. Il quadro veniva completato da un Programma nazionale di assistenza tecnica "Rete Rurale Nazionale" (RRN).

Dalla riforma del 2003 (c.d. revisione intermedia), passando attraverso l'importante riforma del 2005, nel 2013 si è approdati infine all'ultima (in ordine di tempo) grande riforma della PAC, quella operata con il pacchetto di regolamenti proposti dalla CE<sup>(17)</sup> per il settennio 2014-2020, che delinea il quadro dello Sviluppo rurale per il ciclo di programmazione in corso<sup>(18)</sup>. Peraltro, in vista del prossimo ciclo di programmazione, la PAC, come la politica di coesione, è nuovamente al centro del dibattito per un eventuale intervento di riforma<sup>(19)</sup>.

Nel giugno 2018 è stato presentato dalla Commissione europea il pacchetto di regolamenti per il prossimo settennio 2021-2027, compresi i tre Regolamenti sulla PAC post 2020. Il pacchetto "legislativo", insieme con la proposta di Quadro Finanziario Pluriennale per il 2021-2027, è attualmente oggetto di negoziato a livello europeo fra gli Stati membri e dovrà essere definitivamente approvato dal trilogio Commissione europea, Parlamento e Consiglio europeo<sup>(20)</sup>.

---

<sup>16</sup> Decisione 2006/636/CE del 12 settembre 2006, come modificata con Decisione 2009/14/CE del 17 dicembre 2008.

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

<sup>18</sup> Per approfondimenti sul quadro programmatico e finanziario dello Sviluppo rurale 2014-2020 si veda il capitolo 2

<sup>19</sup> Per la PAC post 2020 e le proposte a livello europeo per una nuova riforma della PAC in vista del prossimo ciclo di programmazione, si veda nel presente dossier il Capitolo dedicato "La politica di Sviluppo rurale nel prossimo settennio 2021-2027".

<sup>20</sup> Vedi il Capitolo dedicato "La politica di Sviluppo rurale nel prossimo settennio 2021-2027".



**Il quadro programmatico  
e finanziario per lo Sviluppo rurale  
nel ciclo 2014-2020**

1





### **1.1. Il quadro comunitario della politica di Sviluppo rurale 2014-2020**

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 la "modulazione" è stata sostituita dalla c.d. "degressività", ossia una riduzione obbligatoria dei pagamenti di base a partire da 150.000 euro, ed è stata inoltre incrementata la flessibilità tra pilastri: a partire dal 2015, gli Stati membri possono trasferire nei due sensi i fondi inizialmente stanziati (dal I pilastro al II pilastro fino al 15%, e viceversa fino al 25%).

Infine, sono stati consolidati gli strumenti dell'Organizzazione Comune dei Mercati (OCM), 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.

Di fatto, dunque, il processo di riforma, illustrato nel capitolo precedente, sia della PAC che del suo pilastro territoriale dello Sviluppo rurale non si è ancora fermato, ma è continuato attraverso nuove grandi linee tracciate dalle istituzioni europee per la PAC anche per il periodo di programmazione 2014-2020.

Con questa riforma, ultima 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<sup>(1)</sup>, al cui raggiungimento deve ormai contribuire anche la politica agricola comune, in particolare (art. 110, Reg UE n.1306/2013)

---

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

- per gli obiettivi economici: garantire la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare mediante una produzione agricola sostenibile; migliorare la competitività e la ripartizione del valore nella filiera alimentare;
- per gli obiettivi ambientali: utilizzare in modo sostenibile le risorse naturali e lottare contro i cambiamenti climatici e territoriali;
- per gli 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;
- su un'attuazione che assicuri il rispetto delle norme ambientali e l'ammodernamento del quadro normativo;
- 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 dal 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 nuova PAC e lanciava il dibattito, a livello europeo, con le altre istituzioni e con le parti interessate.

Questa nuova riforma della PAC ha puntato a rendere il settore agricolo europeo più dinamico, e soprattutto efficace nel conseguire gli obiettivi di "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 la PAC per il ciclo 2014-2020 per affrontare alcune importanti sfide, una politica agricola comune più ecologica, equa, efficiente ed efficace, da un lato; dall'altro, l'abbandono graduale delle misure di sostegno al reddito e delle misure di mercato per concentrare l'azione sugli obiettivi in materia di ambiente e cambiamento climatico. Gli obiettivi della PAC post 2013 sono a ciò coerenti:

- *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 invece confermate per il ciclo 2014-2020 le modalità per conseguire tali obiettivi, ossia i due pilastri della PAC (I° pilastro "Politiche di mercato", basato su pagamenti diretti e misure di mercato; II° pilastro "Sviluppo rurale", basato su misure pluriennali per lo sviluppo rurale), la cui distinzione è stata consolidata. 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). Infine, è stata semplificata l'ampia gamma di interventi esistenti in precedenza e favorito il principio di concentrazione tematica dello Sviluppo rurale su pochi e chiari obiettivi; in linea con la Strategia Europa 2020 e con gli obiettivi generali della PAC è possibile individuare tre obiettivi strategici di lungo termine per lo 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.

I profili di riforma proposti sono definitivamente confluiti nel pacchetto di regolamenti per il ciclo di programmazione dei Fondi strutturali e di investimento europei (SIE) 2014-2020. Il 12 ottobre 2011 la Commissione ha presentato le proposte legislative per la PAC 2014-2020, in linea con gli obiettivi generali declinati 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 del ciclo 2014-2020<sup>(2)</sup> proposto dalla Commissione e il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP)<sup>(3)</sup> per il settennio sarebbero stati adottati definitivamente nel novembre 2013, per l'avvio del nuovo ciclo di programmazione comunitaria dal 1° gennaio 2014. Contestualmente, per la PAC, 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.

Nel quadro strategico complessivo del settennio 2014-2020, lo Sviluppo rurale è dunque 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. Il FEASR viene ricondotto in un quadro

---

<sup>2</sup> *Regolamenti (UE) n.1303, 1304, 1305, 1306, 1307 e 1308/2013*

<sup>3</sup> *Regolamento (UE) n. 1311/2013*

generale di regole condiviso con i Fondi strutturali e di investimento europei (SIE) -in particolare il FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale) e l'FSE (Fondo Sociale Europeo)-, condividendone e rafforzandone gli obiettivi strategici. Questa la novità più rilevante, ovvero la previsione di un coordinamento più forte delle misure rurali con il resto dei fondi SIE, in un regime di cofinanziamento da parte di più fondi e, per questi motivi, con un approccio territoriale più integrato anche per lo Sviluppo rurale.

### 1.1.1. Budget dello Sviluppo rurale 2014-2020

Sotto il profilo del *budget*, il nuovo QFP 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 a 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 QFP per l'Agricoltura è stato infine modificato nel 2015, dopo i trasferimenti tra i due pilastri della PAC decisi degli 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.

<b>Bilancio PAC 2014-2020</b>		
<b>BILANCIO DELLA PAC 2014/2020 (UE-28)</b>	<b>Totale 2014/2020 (miliardi di euro a prezzi correnti)</b>	<b>% PAC</b>
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

Fonte: Parlamento europeo <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/>

Nell'ambito del QFP 2014-2020 sono stati dunque destinati allo Sviluppo rurale circa 100 miliardi di euro che si aggiungono ai 61 miliardi di finanziamenti pubblici stanziati dagli Stati membri. La Francia (11,4 miliardi), l'Italia (10,4 miliardi), la Germania (9,4 miliardi) e la Polonia (8,7 miliardi) sono i quattro principali beneficiari del fondo FEASR.

### 1.1.2. Quadro regolamentare dello Sviluppo rurale 2014-2020

In base ai regolamenti comunitari per il ciclo 2014-2020, il quadro programmatico per il settennio è delineato da ciascuno Stato membro nell'Accordo di Partenariato per tutti i fondi europei e nei programmi operativi (nazionali e regionali) che ne derivano.

Una novità importante è rappresentata dal fatto che lo Sviluppo rurale finanziato dal FE-ASR è costruito e delineato in modo coordinato rispetto agli altri fondi SIE, nel cui quadro generale di regole (il c.d. QSC - Quadro strategico comune) viene ricondotto<sup>(4)</sup>, nell'ambito di un approccio generale maggiormente orientato ai risultati e subordinato al rispetto di condizioni stabilite *ex ante*.

Per il ciclo 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 (FE-AMP)<sup>(5)</sup> viene inserito all'interno di un *corpus* unico di regole perseguendo obiettivi politici complementari fra loro:

- creare un legame chiaro con la Strategia Europa 2020,
- migliorare il coordinamento delle politiche europee,
- assicurare un'attuazione coerente dei fondi europei,
- semplificare il più possibile l'accesso ai fondi da parte dei beneficiari.

L'obiettivo di questo coordinamento è quello di accrescere l'efficacia e l'efficienza delle politiche europee, favorendo sinergie fra gli strumenti e ottimizzando l'impiego delle risorse disponibili nella direzione di obiettivi comunitari ben definiti (principi di concentrazione e integrazione). 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 intende offrire al settore agroalimentare e forestale strumenti e risorse importanti per affrontare sfide territoriali cruciali, ma condivise tra i territori, 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 2014-2020 è 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].

---

<sup>4</sup> Reg. generale sui Fondi SIE (UE) n.1303/2013

<sup>5</sup> Completa il quadro dei Fondi strutturali il c.d. Fondo di coesione che però non riguarda l'Italia.

E tali strategie vanno sostenute in modo integrato dalla partecipazione di più di fondi, per offrire opportunità di sviluppo diversificate e multisettoriali:

- 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.

Gli interventi cofinanziati dal FEASR sono programmati, a livello di Stato membro, nei Programmi di Sviluppo Rurale che definiscono, fra l'altro, gli interventi territoriali per lo sviluppo locale delle zone rurali.

Per il periodo di programmazione in corso, nei 28 Stati membri sono stati approvati 118 Programmi di Sviluppo Rurale (PSR) che vengono adottati, sia a livello nazionale che a livello regionale. I Programmi nazionali di Sviluppo Rurale sostituiscono il Piano strategico nazionale per lo sviluppo rurale del 2007-2013, che non aveva carattere programmatico, ma solo strategico.

I PSR devono essere definiti tenendo conto di almeno 4 delle 6 priorità comuni per tutti gli Stati membri:

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 CO<sub>2</sub> 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 poi 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 PSR, gli Stati membri e le Regioni fissano degli obiettivi quantificati rispetto a tali settori specifici e indicano le Misure - tra quelle proposte a livello regolamentare- che intendono attuare per raggiungere tali obiettivi, nonché 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<sup>6</sup>.

Gli strumenti attuativi delle strategie territoriali per sostenere lo sviluppo locale nelle aree rurali, proposti nei Regolamenti UE, sono i seguenti:

- *CLLD Community-led local development* - approccio LEADER, ossia lo Sviluppo locale di tipo partecipativo (artt. 32 e ss. Reg. gen. fondi SIE; artt. 42 e ss. Reg. FEASR)
- Piani di sviluppo elaborati da uno o più comuni rurali (art. 20 Reg. FEASR, Servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali);
- Sottoprogrammi tematici nei Programmi di sviluppo rurale, da inserire eventualmente in presenza di specifiche esigenze in zone di particolare.

In particolare, il *Community-led local development* (CLLD - Sviluppo locale di tipo partecipativo) -approccio denominato LEADER nell'ambito del FEASR- è uno degli strumenti attuativi delle strategie territoriali integrate previsti dal Regolamento generale sui fondi SIE 2014-2020<sup>7</sup>, proprio per favorire un approccio integrato all'utilizzo dei fondi FESR, FSE, FEAMP e FEASR. Il nuovo approccio CLLD intende favorire un migliore coordinamento tra il sostegno di tipo LEADER e gli aiuti erogati dagli altri fondi strutturali UE e, inoltre, rinforzare i collegamenti tra le zone rurali, costiere e di pesca. Con questo strumento si integrano tra loro, in una logica coordinata a livello territoriale e/o di filiera locale, le risorse e le azioni condotte da singoli operatori.

Il CLLD attua strategie integrate, multisettoriali, concentrate su territori subregionali e di tipo partecipativo, in quanto promosse "dal basso" e gestite da Gruppi di Azione Locale (GAL), a cui partecipano i rappresentanti degli interessi socioeconomici locali, sia pubblici che privati. Si mantengono dunque alcuni elementi fondamentali del programma LEADER, come i GAL e anche la copertura in termini di popolazione e territorio interessati.

Il CLLD basato sull'approccio LEADER, definito ed attuato dai GAL rappresenta uno degli strumenti principali attivati dai PSR 2014-2020 delle regioni europee per conseguire l'obiettivo di uno sviluppo locale equilibrato delle economie e comunità rurali, compresi la creazione e il mantenimento dei posti di lavoro.

---

<sup>6</sup> Per una descrizione sintetica dell'Iniziativa LEADER, vedi la nota 9.

<sup>7</sup> L'altro strumento per attuare strategie territoriali integrate previsto dai regolamenti 2014-2020 è l'ITI - Intervento Integrato Territoriale (artt. 36 Reg. gen. fondi SIE), previsto per strategie di sviluppo urbano o altre strategie territoriali che richiedano un approccio integrato che comporti investimenti nell'ambito di più assi prioritari di uno o più programmi operativi; è un nuovo strumento per interventi multidimensionali, multisettoriali, che sfruttino l'integrazione fra fondi, assi prioritari e programmi operativi diversi.



## 1.2. La dimensione territoriale degli interventi cofinanziati dal FEASR 2014-2020: quadro finanziario e programmatico dello Sviluppo rurale in Italia

### 1.2.1. Quadro strategico e programmatico

L'Accordo di Partenariato (AdP) per l'Italia -che delinea a livello nazionale la cornice strategica e finanziaria dei fondi strutturali 2014-2020- ha fissato l'allocazione delle risorse spettanti all'Italia per obiettivi prioritari, nell'ambito degli 11 Obiettivi tematici (OT) che il Regolamento generale sui fondi strutturali e di investimento europei ha fissato per il ciclo in corso.

Allocazione delle risorse FEASR per Obiettivi tematici (mln di euro)	
OBIETTIVO TEMATICO	FEASR
1. Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione	441,9
2. Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime	257,9
3. Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura	4.103,9
4. Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori	797,9
5. Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi	1546,7
6. Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse	1894,6
7. Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete	0
8. Promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori	224,1
9. Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà	789,2
10. Investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente	79,4
11. Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente	0
Assistenza tecnica	294,4
<b>TOTALE</b>	<b>10.429,7</b>

Fonte: Servizio Studi - Camera dei Deputati

Rispetto agli Obiettivi tematici (OT) indicati dai regolamenti, come si evince dalla tabella, l'allocazione finanziaria del FEASR 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<sup>(8)</sup>.

<sup>8</sup> Accordo di partenariato 2014-2020 - Italia, pagg. 161 e ss..

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<sup>(9)</sup>.

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<sup>(10)</sup>.

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 forme 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<sup>(11)</sup>.

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<sup>(12)</sup>. Inoltre, nell'ambito degli strumenti di Sviluppo locale di tipo partecipativo (CLLD), l'azione del Fondo dovrebbe esplicarsi laddove possibile, in modo congiunto con i Fondi SIE, al fine di definire progetti più robusti e con maggiori ambizioni<sup>(13)</sup>.

Nel contesto del quadro strategico e regolamentare delineato a livello europeo e nazionale con l'AdP, tali Obiettivi sono declinati in un quadro programmatico che risulta così composto:

---

9 Accordo di partenariato 2014-2020 - Italia, pagg. 161 e ss..

10 Accordo di partenariato 2014-2020 - Italia, pagg. 161 e ss..

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

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

13 Accordo di partenariato 2014-2020 - Italia, pagg. 161 e ss..

- 1 Programma nazionale di Sviluppo rurale
- 1 Programma di assistenza tecnica Rete Rurale Nazionale
- 21 Programmi regionali di Sviluppo Rurale (PSR), previsti in tutte le Regioni e Province autonome a valere sul FEASR.

Il valore complessivo delle risorse per lo Sviluppo rurale (risorse FEASR più quota di cofinanziamento nazionale) è di circa 20 miliardi e 860 milioni di euro in sette anni (10,4 miliardi la quota FEASR), di cui circa 18.620 milioni è l'ammontare destinato all'attuazione dei programmi regionali.

Tali risorse sono assegnate alle regioni e province autonome secondo il metodo storico, operando la seguente diversificazione dei tassi di cofinanziamento comunitario:

- cofinanziamento FEASR regioni c.d. più sviluppate: 43,12%<sup>(14)</sup>;
- cofinanziamento FEASR regioni in transizione: 48%
- cofinanziamento FEASR regioni c.d. meno sviluppate: 60,50%

In questo quadro finanziario, il Programma nazionale di Sviluppo Rurale ha una dotazione finanziaria di €2.140.000.000 [di cui 963 milioni di euro FEASR e 1,17 miliardi di euro di cofinanziamento nazionale ] e prevede 3 linee di intervento: Gestione del rischio; Investimenti in infrastrutture irrigue; Miglioramento genetico del patrimonio zootecnico e biodiversità animale.

Il secondo programma nazionale, Rete Rurale Nazionale (RRN), con il quale l'Italia partecipa al più ampio progetto europeo Rete Rurale Europea (RRE), accompagna e integra tutte le attività legate allo sviluppo delle aree rurali per il periodo 2014-2020 e ha una dotazione finanziaria di €114.665.194 (di cui FEASR €59.671.767 e quota di cofinanziamento nazionale €55.000.000).

Il programma nazionale RRN supporta le politiche di sviluppo delle aree agricole, con l'intento di favorire lo scambio di esperienze e di conoscenze tra le aree rurali, attraverso azioni di assistenza tecnica rivolte 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.

---

<sup>14</sup> La provincia autonoma di Trento e Bolzano ricevono un'assegnazione aggiuntiva specifica in termini di quota FEASR rispettivamente di 14,5 e di 13,4 milioni di euro, in ragione del basso tasso di cofinanziamento comunitario assicurato nella precedente programmazione 2007-2013.

### 1.2.2. Strumenti attuativi delle strategie territoriali nei PSR

Gli strumenti attuativi di strategie territoriali di sostegno allo sviluppo locale delle aree rurali, adottati nei PSR italiani, sono i CLLD - *Community led local development* (Strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo), approccio denominato LEADER nell'ambito del FEASR.

Con questo strumento, già descritto nel paragrafo precedente, si integrano tra loro in una logica coordinata a livello territoriale e/o di filiera locale, le risorse e le azioni, con il cofinanziamento di più fondi.

Si ricorda che lo "Sviluppo locale di tipo partecipativo" sostenuto dal FEASR deve essere:

- concentrato su territori subregionali specifici;
- gestito dai Gruppi di Azione Locale (GAL);
- 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.

I CLLD sono realizzati nell'ambito della Misura 19 dei PSR, che ne sostiene la progettazione e la realizzazione, attivando quattro sotto-misure: i) sostegno preparatorio; ii) attuazione di interventi nell'ambito della strategia CLLD; iii) preparazione e attuazione delle attività di cooperazione interterritoriale e transnazionale; iv) costi di gestione e di animazione.

Nei PSR di alcune regioni italiane, la Misura 19 concorre anche alla realizzazione della Strategia regionale Aree interne delineata nel relativo POR<sup>(15)</sup>.

Dal punto di vista del *target* territoriale, nei PSR italiani l'azione CLLD riguarda, nella maggior parte dei casi, le zone economicamente e socialmente più fragili, ovvero zone D (aree rurali con problemi complessivi di sviluppo) e zone C (aree rurali intermedie). Il territorio oggetto della Strategia deve avere una popolazione non inferiore a 10.000 e non superiore a 150.000 abitanti.

L'attuazione di Strategie di sviluppo locale, in conformità con gli indirizzi contenuti nell'Accordo di Partenariato 2014-2020, deve affrontare le seguenti sfide: i) migliorare il disegno e l'attuazione delle politiche a favore delle aree rurali; ii) promuovere una maggiore qualità della progettazione locale; iii) promuovere - con flessibilità - il coordinamento tra le politiche, in una logica di semplificazione degli strumenti e delle procedure.

A questo scopo, la Strategia si deve concentrare su un numero di ambiti di intervento non superiore a tre, da scegliere tra i seguenti e su cui impostare la progettazione locale:

---

<sup>15</sup> Vedi in questo capitolo il box dedicato

- sviluppo e innovazione delle filiere e dei sistemi produttivi locali (agro-alimentari, artigianali e manifatturieri, produzioni ittiche);
- sviluppo della filiera dell'energia rinnovabile (produzione e risparmio energia);
- turismo sostenibile;
- cura e tutela del paesaggio, dell'uso del suolo e della biodiversità (animale e vegetale);
- valorizzazione di beni culturali e patrimonio artistico legato al territorio;
- accesso ai servizi pubblici essenziali;
- inclusione sociale di specifici gruppi svantaggiati e/o marginali.

Nei GAL che elaborano e attuano Strategie di sviluppo locale devono essere presenti diversi gruppi di interesse, tra cui partner sia privati che pubblici -questi ultimi, in misura inferiore al 50% a livello decisionale - che siano rappresentativi del territorio e della strategia individuata.

Nei PSR 2014-2020, i GAL svolgono funzione di organismo intermedio per la selezione delle operazioni previste dalle rispettive Strategie di sviluppo locale e rispetto a queste hanno i compiti di stazione appaltante. Nello specifico, rispetto alla Strategia di sviluppo locale, hanno fra l'altro i seguenti compiti<sup>16</sup>:

- a) rafforzare la capacità dei soggetti locali di elaborare e attuare operazioni, anche stimolandone le capacità di gestione dei progetti;
- b) selezionare le operazioni e fissare l'importo del sostegno, garantendo la coerenza della selezione delle operazioni con la strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo, stabilendo l'ordine di priorità delle stesse in funzione del loro contributo al conseguimento degli obiettivi e dei *target* della strategia;
- c) preparare e pubblicare gli inviti a presentare proposte o bandi permanenti per la presentazione di progetti; ricevere e valutare le domande di sostegno;
- d) 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.

I GAL possono inoltre essere destinatari di funzioni ulteriori (rispetto a quelle elencate) delegate dall'Autorità di Gestione del PSR stesso, nonché beneficiari di sotto-misure della Misura 19, nei casi previsti.

### **1.2.3. Aree target**

Quanto all'ambito territoriale di applicazione, il territorio *target* dei Programmi 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.),

---

<sup>16</sup> Le funzioni dei GAL sono disciplinate nell'art. 34, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 1303/2013 (Regolamento generale sui Fondi SIE):

- B) Territorio dei GAL (artt. 32 e ss. Reg. generale sui fondi strutturali e di investimento europei - SIE), ovvero approccio del CLLD - *Community led local development* (nella passata programmazione "approccio Leader"<sup>(17)</sup>),
- 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).

#### **A) 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 (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.

---

17 Vedi nota 9

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:

- 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;
- 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;
- 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.

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.

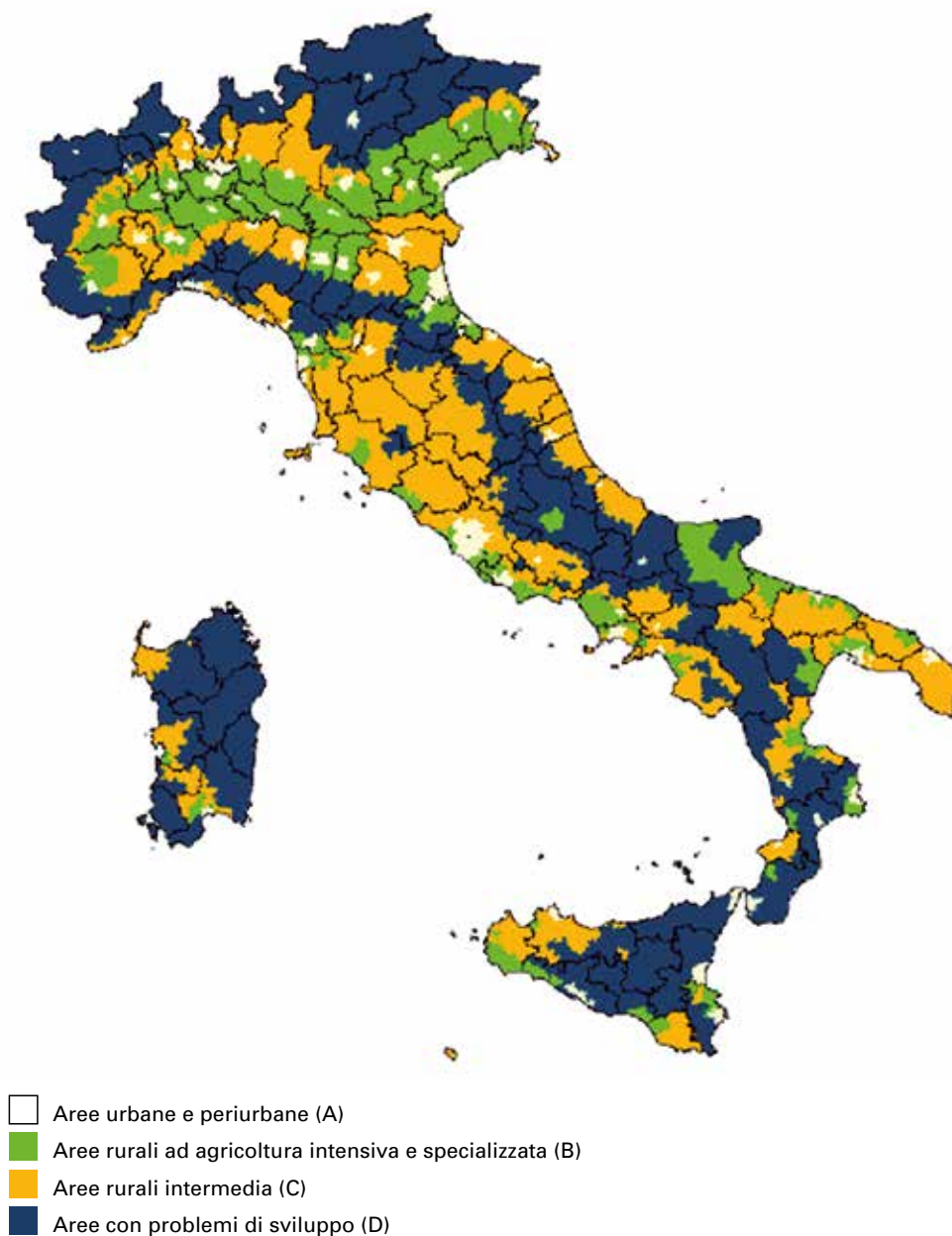
Le aree rurali con agricoltura di tipo intensivo e specializzato (aree B) rappresentano la parte "centrale" del sistema agro-industriale nazionale. Sono densamente popolate e presentano una forte specializzazione produttiva, con filiere territoriali di tipo agro-industriale e, in determinati casi, con 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 popula-

zione. 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.

### Mappa delle Aree rurali in Italia



Fonte: Accordo di Partenariato Italia 2014-2020



## **B) Territorio GAL e CLLD**

Quanto all'approccio *Community Local Led Development - CLLD* (ovvero strategie di "Sviluppo locale di tipo partecipativo"), nel quadro della classificazione delle aree rurali 2014-2020 (di cui al punto precedente), nei PSR italiani è stato applicato alle zone economicamente e socialmente più fragili:

- zone D - aree rurali con problemi complessivi di sviluppo;
- zone C - aree rurali intermedie della classificazione delle aree rurali 2014-2020;
- zone B - aree rurali intensive e specializzate, laddove interessate dalla programmazione LEADER 2007-2013: questa scelta è stata operata da pochissime regioni italiane, uno dei rarissimi casi di CLLD attivato in tali zone è quello del PSR della Regione Siciliana.

Lo strumento è stato infine applicato anche alle aree protette e ad alto valore naturalistico, ma soltanto in alcune limitate aree della programmazione precedente.

Lo Sviluppo locale di tipo partecipativo (CLLD) sostenuto dal FEASR e gestito dai Gruppi di Azione Locale (GAL) deve essere concentrato su territori subregionali specifici e realizzato attraverso l'elaborazione di strategie territoriali integrate e multisettoriali. Il territorio oggetto della Strategia deve avere una popolazione non inferiore a 10.000 e non superiore a 150.000 abitanti.

## **C) Zone svantaggiate**

Il territorio regionale è riconosciuto soggetto a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici ai sensi del Reg. (UE) 1305/13 e classificato svantaggiato ai sensi della Direttiva 75/268/CEE e della Direttiva 75/273/CEE; 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:
  - all'esistenza di condizioni climatiche molto difficili a causa dell'altitudine, che si traducono in un periodo vegetativo nettamente abbreviato;
  - 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.

Anche le zone 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 ex Accordo di Partenariato 2014-2020 (sez. 1A par. 1.1.4)**

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".

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.

All'individuazione dei centri ha fatto seguito la classificazione dei restanti comuni in quattro fasce: aree di cintura; aree intermedie; aree periferiche; 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 rurale C (Aree rurali intermedie) e della zona rurale 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 di 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 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.

Quanto ai Comuni partecipanti a ogni area-progetto, essi dovranno 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 stanziata dalla Legge di Stabilità. La decisione segue una precedente delibera Cipe n. 9/2015, che dettava gli indirizzi operativi della prima fase attuativa della strategia.

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:

- *Per le aree-pilota della SNAI* individuate nell'ambito delle aree-progetto indicate da ogni Regione per l'implementazione della Strategia, sono stanziata risorse nazionali a valere su varie leggi di stabilità (2014, 2015, 2016 e 2018), per interventi di miglioramento dell'offerta di servizi pubblici. Come sopra descritti. Le leggi di stabilità 2014 e 2015 hanno destinato, rispettivamente: 90 milioni di euro per il triennio 2014-2016 e ulteriori 90 milioni di euro per il triennio 2015-2017; la legge di stabilità 2016 ha incrementato le risorse a disposizione di altri 10 milioni di euro per il triennio 2016-2018, infine, con la legge di bilancio per il 2018 il Governo ha incrementato di 91,18 milioni di euro la dotazione destinata agli interventi a favore dello sviluppo delle aree interne e di ulteriori che ora ammontano complessivamente a 281,18 milioni di euro e consentiranno di completare l'intervento in tutte le 72 aree pilota SNAI (€3.740.000 di euro per ciascuna area)<sup>(18)</sup>.
- *Per gli interventi cofinanziati da fondi UE nelle aree interne programmati nei POR FESR o plurifondo* e destinati alle aree-progetto (comprese le 72 aree-pilota SNAI) indicate nei POR stessi, sono state stanziata risorse a valere sui fondi FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale), FSE (Fondo Sociale Europeo) FEASR (Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale). Dal punto di vista degli strumenti di attuazione, la Strategia Aree Interne nei POR è declinata con ricorso a ITI -Investimenti Territoriali Integrati, *CLLD-Community led local development*, Asse dedicato nell'ambito del PO, oppure Accordo di Programma. La quota complessiva di risorse FESR, FSE e FEASR "riservate" all'at-

---

<sup>18</sup> F. Monaco, *La Strategia nazionale per le aree interne e i suoi strumenti attuativi*, in *La dimensione territoriale nelle politiche di coesione, IFEL, IX edizione 2019: con la medesima legge di bilancio per il 2018, infine, è stato previsto un ulteriore stanziamento di 50 milioni di euro destinato alla realizzazione di edifici scolastici innovativi.*

tuazione della Strategia Aree Interne nei POR FESR e plurifondo 2014-2020 delle Regioni italiane sono stimabili ad oggi<sup>(19)</sup> in €501.442.667<sup>(20)</sup>, di cui: FESR €347.783.687<sup>(21)</sup>; FSE €67.364.955<sup>(22)</sup>; FEASR €86.294.025<sup>(23)</sup>.

- A queste risorse potranno aggiungersi, naturalmente se disponibili, risorse proprie dei Comuni coinvolti, oppure anche di altri soggetti pubblici o privati interessati al successo della Strategia.

#### **1.2.4. Stato di attuazione dei PSR 2014-2020**

Successivamente alla conclusione del negoziato europeo sui fondi PAC 2014-2020, in sede di Conferenza Stato-Regioni del 16 gennaio 2014 sono stati definiti i criteri di riparto delle risorse, nonché gli stanziamenti di quota comunitaria e nazionale tra le Regioni e Province autonome.

Rispetto alla passata programmazione, come già detto nel paragrafo 1.2.1., accanto ai PSR regionali ed al Programma Rete Rurale Nazionale è stato inserito un programma nazionale articolato su tre tematiche strategiche: gestione del rischio, biodiversità animale e infrastrutture per l'irrigazione.

La tabella seguente fornisce il riparto delle risorse tra le regioni e province autonome così come stabilito nell'accordo della Conferenza Stato/Regioni<sup>(24)</sup>.

---

*19 Si segnala che, occorre parlare di risorse "stimabili", in quanto la dotazione finanziaria sopra indicata riguarda le risorse "programmate" nei PO per l'attuazione della Strategia Aree Interne, che vengono solo successivamente assegnate all'area progetto (e quindi quantificate definitivamente) con la sottoscrizione dell'Accordo di Programma Quadro con cui si dà avvio all'attuazione della "Strategia d'area", attualmente non tutte le aree progetto hanno sottoscritto il relativo Accordo di Programma.*

*20 Alle risorse FESR, FSE e FEASR va aggiunta la quota di cofinanziamento nazionale dei PO; tale quota è pari al 50% del valore totale di ciascun programma (25% per Sicilia, Calabria e Campania) per i POR FESR e FSE. Per i PSR il cofinanziamento nazionale varia, invece, in base alla categoria di regione ed è pari al 39,5% per le regioni meno sviluppate; 56,88% per quelle più sviluppate; 52% per le Regioni in transizione.*

*21 Si segnala, che il POR FESR della Regione Lazio, a differenza degli altri PO, non indica la dotazione di risorse programmate per l'attuazione della Strategia Aree Interne; il totale delle risorse FESR qui indicato comprende dunque soltanto le risorse assegnate a 2 delle 4 aree progetto della Regione Lazio, per le quali è stato approvato lo schema di Accordo di programma per l'avvio dell'attuazione della "Strategia d'area".*

*22 Si segnala che il POR FESR e il POR FSE della Regione Lazio, a differenza degli altri PO, non indicano la dotazione di risorse programmate per l'attuazione della Strategia Aree Interne; il totale delle risorse FSE qui indicato comprende dunque soltanto le risorse assegnate a 2 delle 4 aree progetto della Regione Lazio, per le quali è stato approvato lo schema di Accordo di programma per l'avvio dell'attuazione della "Strategia d'area".*

*23 Si segnala che il totale delle risorse FEASR qui indicato non comprende le risorse ancora da assegnare a 3 delle 5 aree progetto della Regione Siciliana; a 2 delle 4 aree progetto della Regione Molise; a 2 delle 4 aree progetto della Regione Lazio; alle 4 aree progetto SNAI della Regione Calabria; alle 2 aree progetto della Regione Sardegna; alle 2 aree progetto della Regione Valle d'Aosta. Questo in quanto, diversamente da quanto accade per le altre regioni, la dotazione FEASR per la Strategia Aree Interne non è riportata nei rispettivi programmi regionali (né POR, né PSR), ma quantificata solo in fase di perfezionamento dell'Accordo di Programma per l'attuazione della Strategia d'area.*

*24 La tabella non tiene conto delle risorse trasferite tra il primo e secondo pilastro e definite dal regolamento delegato n. 1378/2014 del 17 ottobre 2014*

Riparto fondi per lo Sviluppo Rurale 2014-2020 (importi in M€)						
Regione		Spesa pubblica totale	Finanziamento UE		Cofinanziamento Nazionale	
			FEASR	Tasso FEASR	Quota Stato 70%	Quota regionale 30%
Regioni più sviluppate	Bolzano	366,4	158,0	43,12%	145,9	62,5
	Emilia Romagna	1.189,6	513,0	43,12%	473,6	203,0
	Friuli V. G.	296,1	127,7	43,12%	117,9	50,5
	Lazio	780,1	336,4	43,12%	310,6	133,1
	Liguria	313,7	134,8	42,98%	125,2	53,7
	Lombardia	1.157,6	499,2	43,12%	460,9	197,5
	Marche	537,9	232,0	43,12%	214,2	91,8
	Piemonte	1.093,0	471,3	43,12%	435,2	186,5
	Toscana	961,8	414,7	43,12%	382,9	164,1
	Trento	301,5	129,6	42,98%	120,3	51,6
	Umbria	876,6	378,0	43,12%	349,0	149,6
	Valle d'Aosta	138,7	59,8	43,12%	55,2	23,7
	Veneto	1.184,2	510,7	43,12%	471,5	202,1
Transiz.	Abruzzo	432,8	207,7	48,00%	157,5	67,5
	Molise	210,5	101,0	48,00%	76,6	32,8
	Sardegna	1.308,4	628,0	48,00%	476,3	204,1
Regioni più sviluppate e in transizione		11.148,8	4.902,0	43,97%	4.372,8	1.874,0
Regioni meno sviluppate	Basilicata	680,2	411,5	60,50%	188,1	80,6
	Calabria	1.103,6	667,7	60,50%	305,1	130,8
	Campania	1.836,3	1.110,9	60,50%	507,7	217,6
	Puglia	1.637,9	990,9	60,50%	452,9	194,1
	Sicilia	2.212,7	1.338,7	60,50%	611,8	262,2
Regioni meno sviluppate		7.470,6	4.519,7	60,50%	2.065,6	885,3
TOTALE PSR Regionali		18.619,4	9.421,7	50,60%	6.438,4	2.759,3
Programma Nazionale						
Gestione del rischio		1.640	738,0	45,00%	902,8	-
Biodiversità animale		200,0	90,0	45,00%	110,0	-
Piano irriguo		300,0	135,0	45,00%	165,0	-
Rete Rurale Nazionale						
Rete Rurale Nazionale		100,0	45,0	45,00%	55,0	-
TOTALE ITALIA		20.859,4	10.429,7	50,00%	7.670,4	2.759,3

Fonte: MiPAAF - DG Competitività per lo Sviluppo Rurale - Ufficio DISR 2 (disponibile sul sito della RRN)

Per quanto riguarda l'attuazione finanziaria dei PSR italiani, la fotografia scattata alla fine di dicembre 2019 (cfr. tabella seguente) indica un avanzamento della spesa pubblica (comprensiva della quota FEASR) pari a circa il 43% della dotazione complessiva totale. Tale media si attesta al 45,6% ed al 44,7%, per i gruppi, rispettivamente, delle Regioni più sviluppate e di quelle in transizione, mentre cala al 38,8% nelle Regioni meno sviluppate.

Le performance finanziarie dei Programmi regionali risultano molto differenziate anche all'interno dei tre raggruppamenti macro. Infatti, se all'interno delle Regioni più sviluppate si trovano i tre PSR con il più alto tasso di attuazione a livello nazionale (Bolzano con il 64,7%, Veneto con il 56,9% e Trento con il 51,6%), l'avanzamento di 7 Programmi su 13 risulta più basso della media del gruppo. Tra questi spicca il PSR Marche, che mostra un avanzamento della spesa pari di poco superiore al 30%, registrando una performance seconda solamente a quella del PSR Puglia, il cui tasso di esecuzione si ferma al 29%.

Sebbene rientri tra le Regioni in transizione, l'Abruzzo registra un livello di avanzamento più basso (34,5%) di tutte le Regioni meno sviluppate, ad eccezione della Puglia, piazzandosi, sotto il profilo delle *performance* attuative, al terzo posto nella classifica delle Regioni con il minor tasso di esecuzione.

Tra le Regioni meno sviluppate spicca il risultato del PSR Calabria, che con un tasso di esecuzione del 50,3% si colloca dopo i tre Programmi sopra citati con il maggiore avanzamento della spesa. Emerge inoltre come i Programmi di Sicilia e Campania, i più "ricchi" in termini risorse assegnate, registrino tassi di esecuzione simili a quelli dei PSR di Lazio e Liguria. Infine, il PSR Puglia, prima citato come il più lento sotto il profilo del tasso di esecuzione finanziaria, risulta anche essere l'unico Programma italiano ad aver perso risorse (oltre 86 M€ di quota FEASR, ai quali si aggiunge il cofinanziamento nazionale obbligatorio per un totale di 142,3 M€), non essendo riuscito ad evitare il disimpegno automatico di cui alla regola "n+3"<sup>(25)</sup>.

Ragionando sui valori assoluti, come facilmente ipotizzabile, sono i due Programmi maggiormente dotati finanziariamente ad aver speso di più: la Sicilia con quasi 870 Meuro e la Campania con circa 715 Meuro. A questi seguono i PSR Veneto (665 Meuro), Sardegna (quasi 625 Meuro), Emilia Romagna (576 Meuro) e Calabria (548 Meuro).

Per concludere, oltre alle informazioni sopra evidenziate, la tabella seguente fornisce anche alcune indicazioni sull'andamento della spesa negli ultimi mesi del 2019. Infatti, mentre nel gruppo delle Regioni più sviluppate la spesa realizzata negli ultimi due mesi e mezzo dell'anno è pari a circa il 12% della spesa cumulata dal gennaio 2015, tale media risulta raddoppiata nel PSR Marche (circa il 25%). In Abruzzo tale quota supera un terzo del totale (34%), mentre nelle Regioni in transizione tra la metà di ottobre e la fine di dicembre il tasso considerato supera di poco il 15%. Nelle Regioni meno sviluppate, dove le Regioni hanno speso mediamente circa il 19% del totale programmato negli ultimi due mesi e mezzo dell'anno, sopra tale quota si collocano i PSR Puglia e Sicilia. Al contrario, nel medesimo intervallo temporale il PSR Calabria ha speso meno del 9%.

---

<sup>25</sup> Per quanto attiene ai target annuali di spesa certificata, la Programmazione 2014-2020 ha visto portare la prima scadenza dal secondo al terzo anno successivo a quello dell'impegno di bilancio del Programma operativo (art. 136 del Regolamento CE 1303/2013): si passa quindi dalla regola "n+2", valida per la Programmazione 2007-2013, alla regola "n+3", regola che, com'è noto, prevede il definanziamento delle risorse comunitarie non spese entro il triennio successivo all'annualità di riferimento, definanziamento che comporta, inoltre, la parallela riduzione della quota di cofinanziamento nazionale. Pertanto le certificazioni alla Commissione devono essere presentate entro il 31 dicembre del terzo anno successivo a quello dell'impegno nell'ambito del Programma.

Tale andamento della spesa non sorprende, considerando che, al 30 novembre 2019, l'Italia rischiava di perdere circa 435 Meuro di risorse (250 Meuro quota FEASR ed il resto proveniente dal cofinanziamento nazionale)<sup>(26)</sup>: tra le regioni a rischio disimpegno c'erano la Puglia, con oltre 200 Meuro, unica regione ad aver poi effettivamente subito il disimpegno, ma anche la Sicilia (75 Meuro) Basilicata (40 Meuro), Abruzzo (35 Meuro), Campania (30 Meuro), Liguria (27 Meuro) e Marche (6 Meuro).

---

<sup>26</sup> Si può fare riferimento ai seguenti articoli de "Il Sole 24 ore": *Fondi Ue, l'agricoltura italiana rischia di perdere 435 milioni scadenza dal secondo al terzo*, del 23/12/2019 ([https://www.ilsole24ore.com/art/fondi-ue-l-agricoltura-italiana-rischia-perdere-435-milioni-ACKI9d6?fromSearch&refresh\\_ce=1](https://www.ilsole24ore.com/art/fondi-ue-l-agricoltura-italiana-rischia-perdere-435-milioni-ACKI9d6?fromSearch&refresh_ce=1)) e *Puglia unica regione a non usare i fondi Ue per lo sviluppo rurale: persi 142 milioni*, del 13/01/2020 ([https://www.ilsole24ore.com/art/puglia-unica-regione-non-usare-fondi-ue-lo-sviluppo-rurale-persi-142-milioni-ACNJ8YAB?utm\\_term=Autofeed&utm\\_medium=FBSole24Ore&utm\\_source=Facebook#Echobox=1578956908&refresh\\_ce=1](https://www.ilsole24ore.com/art/puglia-unica-regione-non-usare-fondi-ue-lo-sviluppo-rurale-persi-142-milioni-ACNJ8YAB?utm_term=Autofeed&utm_medium=FBSole24Ore&utm_source=Facebook#Echobox=1578956908&refresh_ce=1)).



### Avanzamento della spesa (Pubblica e quota FEASR) effettivamente sostenuta e situazione disimpegno automatico FEASR al 31 dicembre 2019

Situazione sulla base delle spese sostenute al 31 dicembre 2019						
Programmazione 2014-2020			Avanzamento della spesa pubblica effettivamente sostenuta			
Programma	Dotazione finanziaria complessiva		Spesa sostenuta nel periodo 16/10/2019-31/12/2019 (A)		Spesa cumulata (dal 1/1/2015 al 31/12/2019) (B)	
	Spesa pubblica	FEASR	Spesa pubblica	FEASR	Spesa pubblica	FEASR
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Bolzano	361.672.077,92	155.953.000,00	8.481.723,28	3.657.318,71	234.040.281,27	100.544.859,94
Emilia Romagna	1.174.315.862,71	506.365.000,00	77.645.642,06	33.480.800,58	576.627.776,44	246.822.742,57
Friuli Venezia Giulia	292.305.194,81	126.042.000,00	20.180.417,50	8.701.796,11	124.094.795,57	53.419.036,50
Lazio	822.298.237,48	354.575.000,00	52.672.835,24	22.712.592,35	327.739.980,53	140.711.410,48
Liguria	309.657.980,46	133.091.000,00	41.024.949,08	17.632.523,33	120.956.104,51	51.804.051,26
Lombardia	1.142.697.124,30	492.731.000,00	69.290.032,28	29.877.506,22	468.400.519,05	199.138.930,33
Marche	697.212.430,43	300.638.000,00	55.627.811,23	23.986.712,64	216.227.260,84	93.108.065,08
Piemonte	1.078.937.847,87	465.238.000,00	35.115.199,08	15.141.674,42	499.016.371,20	214.167.271,73
Toscana	949.420.222,63	409.390.000,00	41.583.198,96	17.930.675,48	408.974.854,59	175.802.357,92
Trento	297.575.616,57	127.898.000,00	11.900.881,73	5.114.998,90	153.767.254,14	65.838.836,68
Umbria	928.552.875,70	400.392.000,00	54.162.437,07	23.354.875,92	412.414.441,22	177.311.814,23
Valle d'Aosta	136.924.860,85	59.042.000,00	14.623.357,47	6.305.591,90	66.392.078,62	28.577.257,18
Veneto	1.169.025.974,03	504.084.000,00	45.021.497,59	19.413.269,56	665.609.325,65	285.836.050,70
<b>Totale Regioni più sviluppate</b>	<b>9.360.596.305,74</b>	<b>4.035.439.000,00</b>	<b>527.329.982,57</b>	<b>227.310.336,12</b>	<b>4.274.261.043,63</b>	<b>1.833.082.684,60</b>
Abruzzo	479.465.592,15	230.143.484,23	56.579.337,99	27.157.754,26	165.673.814,60	79.316.406,80
Molise	207.750.000,00	99.720.000,00	1.435.549,79	688.951,98	95.758.377,33	45.660.268,94
Sardegna	1.291.510.416,67	619.925.000,00	77.136.494,50	37.024.033,85	624.919.068,32	299.229.328,71
<b>Totale Regioni in transizione</b>	<b>1.978.726.008,81</b>	<b>949.788.484,23</b>	<b>135.151.382,28</b>	<b>68.870.740,09</b>	<b>886.351.260,25</b>	<b>424.206.004,45</b>
Basilicata	671.376.859,50	406.183.000,00	73.658.777,66	44.563.686,76	259.544.863,82	155.863.730,04
Calabria	1.089.310.743,80	659.033.000,00	48.377.189,60	29.268.649,27	548.558.473,90	328.724.414,74
Campania	1.812.543.801,65	1.096.589.000,00	137.233.018,88	83.025.979,06	714.981.893,67	430.637.836,46
Puglia	1.616.730.578,51	978.122.000,00	103.632.192,56	62.697.477,79	468.759.274,69	281.382.434,31
Sicilia	2.184.171.900,83	1.321.424.000,00	188.448.933,29	114.011.564,55	869.448.254,88	523.828.591,71
<b>Totale Regioni meno sviluppate</b>	<b>7.374.133.884,30</b>	<b>4.461.351.000,00</b>	<b>551.350.111,99</b>	<b>333.567.357,43</b>	<b>2.861.292.760,96</b>	<b>1.720.437.007,26</b>
PSR a livello nazionale	2.084.734.479,49	938.130.515,77	205.901.023,33	92.652.836,06	978.267.482,04	439.264.416,39
Rete Rurale nazionale	114.665.194,08	59.671.767,00	20.563.434,85	10.701.211,49	46.792.173,73	24.350.647,20
<b>Totale Programmi a livello nazionale</b>	<b>2.199.399.673,57</b>	<b>997.802.282,77</b>	<b>226.464.458,18</b>	<b>103.354.047,55</b>	<b>1.025.059.655,77</b>	<b>463.615.063,59</b>
<b>Totale generale</b>	<b>20.912.855.872,42</b>	<b>10.444.380.767,00</b>	<b>1.440.295.935,02</b>	<b>729.102.481,19</b>	<b>9.046.964.720,61</b>	<b>4.441.340.759,90</b>

(A) Importi comunicati dagli Organismi pagatori

(B) Importi risultanti da SFC 2014 (fino al 15/10/2019) + Importi comunicati dagli Organismi pagatori (per tutti gli OP 16/10/19-31/12/19 ad eccezione di ARPEA Piemonte 16/10/19-29/12/19)

(C) La Spesa pubblica cumulata non comprende la quota relativa alle entrate/correzioni riportate su SFC 2014

(D) Importo calcolato sulla base dell'impegno 2015+2016 al netto della Riserva di efficacia dell'attuazione dei Programmi di cui all'articolo 20 del regolamento (UE) n. 1303/2013.

L'importo comprende il prefinanziamento, quota FEASR, versato dai Servizi UE nella misura del 3% di ciascun PSR.

Il prefinanziamento costituisce spesa utilizzabile ai fini del calcolo dell'N+3 ai sensi dell'art. 38 - par. 1 - del reg. (UE) n. 1306/2013.

L'importo è a zero qualora la spesa sostenuta sommata al prefinanziamento è maggiore degli anni d'impegno 2015+2016

Importi a rischio disimpegno fatte salve eventuali DEROGHE derivanti da comunicazione delle Regioni ai Servizi della

Commissione europea

(E) Importo calcolato sulla base della quota FEASR a rischio disimpegno (colonna (10) e della percentuale di cofinanziamento FEASR prevista da ciascun PSR

Fonte: AGEA Coordinamento (disponibile sul sito della RRN)

Cap. 1 - Il quadro programmatico e finanziario per lo Sviluppo rurale nel ciclo 2014-2020

	Avanzamento spesa sulla dotazione complessiva (%)	Prefinanziamento iniziale del 3% (costituisce spesa utilizzabile ai fini del calcolo dell'N+3)	Spesa da realizzare entro il 31 dicembre 2019			
			Anni di impegno 2015+2016 (al netto riserva performance) Quota FEASR definita nei PSR da utilizzare entro il 31/12/2019	Spesa pubblica (E)	Quota FEASR a rischio disimpegno automatico al 31/12/2019 (D)	Percentuale di realizzazione della spesa degli anni di impegno 2015 + 2016 (%) (F)
	(7)=(5)/(1)	(7a)	(8)	(9)=(10) / % cofin. FEASR da PSR	(10)=(8)-((6)+(7a))	(11)=((6)+(7a))/(8)
	64,71%	4.739.820,00	63.331.910,35	0,00	0,00	166,24%
	49,10%	15.389.700,00	205.631.066,50	0,00	0,00	127,52%
	42,45%	3.830.760,00	51.184.795,25	0,00	0,00	111,85%
	39,86%	10.091.640,00	134.840.457,57	0,00	0,00	111,84%
	39,06%	4.044.960,00	54.047.268,14	0,00	0,00	103,33%
	40,99%	14.975.310,00	200.095.116,89	0,00	0,00	107,01%
	31,01%	6.959.070,00	92.984.451,40	0,00	0,00	107,62%
	46,25%	14.139.750,00	188.930.026,79	0,00	0,00	120,84%
	43,08%	12.442.380,00	166.250.337,66	0,00	0,00	113,23%
	51,67%	3.887.160,00	51.938.471,58	0,00	0,00	134,25%
	44,41%	11.340.360,00	151.525.551,16	0,00	0,00	124,50%
	48,49%	1.794.420,00	23.976.536,45	0,00	0,00	126,67%
	56,94%	15.320.370,00	204.704.468,61	0,00	0,00	147,12%
	<b>45,66%</b>	<b>118.955.700,00</b>	<b>1.589.440.458,35</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>122,81%</b>
	34,55%	6.232.260,00	83.273.184,03	0,00	0,00	102,73%
	46,09%	3.030.750,00	40.496.245,81	0,00	0,00	120,24%
	48,39%	18.841.050,00	251.746.941,18	0,00	0,00	126,35%
	<b>44,79%</b>	<b>28.104.060,00</b>	<b>375.516.371,02</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>120,45%</b>
	38,66%	12.344.910,00	164.948.850,19	0,00	0,00	101,98%
	50,36%	20.029.650,00	267.629.545,73	0,00	0,00	130,31%
	39,45%	33.328.050,00	445.316.443,30	0,00	0,00	104,19%
	28,99%	29.727.540,00	397.208.369,28	142.311.396,64	86.098.394,97	78,32%
	39,81%	40.161.360,00	536.620.646,18	0,00	0,00	105,10%
	<b>38,80%</b>	<b>135.591.510,00</b>	<b>1.811.723.854,68</b>	<b>142.311.396,64</b>	<b>86.098.394,97</b>	<b>102,45%</b>
	46,93%	28.890.000,00	386.017.975,65	0,00	0,00	121,28%
	40,81%	1.790.153,01	25.451.868,00	0,00	0,00	102,71%
	<b>46,61%</b>	<b>30.680.153,01</b>	<b>4111.469.843,65</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>120,13%</b>
	<b>43,26%</b>	<b>313.331.423,01</b>	<b>4.188.150.527,70</b>	<b>142.311.396,64</b>	<b>86.098.394,97</b>	<b>113,53%</b>

Un ulteriore spunto di approfondimento riguarda l'attuazione dei Programmi al livello delle singole misure. Queste si distinguono essenzialmente in due gruppi: da un lato le "misure a investimento", ovvero quelle che comportano interventi riguardanti beni mobili, immobili o immateriali, dall'altro le "misure a superficie/capo", vale a dire quelle per le quali il premio viene erogato sulla base della superficie o dei capi impegnati.

Semplificando un po', visto che non sempre tutte le tipologie di intervento previste da una singola misura rientrano perfettamente nei due gruppi, si può affermare che rientrano tra le misure a investimento quelle di seguito elencate:

- Misura 1: Trasferimento di conoscenze e azioni di informazione;
- Misura 2: Servizi di consulenza, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole;
- Misura 3: Regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari;
- Misura 4: Investimenti in immobilizzazioni;
- Misura 5: Ripristino del potenziale produttivo agricolo danneggiato da calamità naturali e da eventi catastrofici e introduzione di adeguate misure di prevenzione;
- Misura 6: Sviluppo delle aziende agricole e delle imprese;
- Misura 7: Servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali;
- Misura 8: Investimenti nello sviluppo delle aree forestali e nel miglioramento della redditività delle foreste (con l'eccezione del premio annuale previsto per gli interventi di forestazione e imboschimento e di allestimento di sistemi agroforestali alle lettere);
- Misura 16: Cooperazione;
- Misura 19: Sostegno allo sviluppo locale *Leader*;
- Misura 20: Assistenza tecnica.
- Rientrano invece tra le misure a superficie/capo:
- Misura 10: Pagamenti agro-climatico-ambientali;
- Misura 11: Agricoltura biologica;
- Misura 13: Indennità a favore delle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici;
- Misura 14: Benessere degli animali;
- Misura 15: Servizi silvo-climatico-ambientali e salvaguardia della foresta.

La tabella di seguito offre un quadro dell'andamento a livello nazionale delle varie misure attivate dai PSR regionali. Sotto la definizione di misura rientrano una serie di operazioni che possono risultare anche molto differenti da Programma a Programma, ed il cui livello di avanzamento potrebbe oscillare in maniera molto sensibile. Il prospetto seguente, pur operando una semplificazione, fornisce comunque un'idea del tasso di esecuzione di ciascuna misura e del contributo che la stessa sta assicurando all'avanzamento finanziario della programmazione dello sviluppo rurale.

Stato di avanzamento per misura della spesa pubblica complessiva al 15/10/2019 (importi in €)						
Misura	Descrizione	Spesa pubblica	di cui FEASR	Spesa pubblica sostenuta	di cui FEASR	Percentuale di avanzamento della spesa sul totale del programma
M1	Trasferim. conoscenze e azioni informaz.	231.320.594,04	113.645.847,76	36.709.469,47	15.986.341,77	14,07%
M2	Servizi consulenza, sostituz. e assist. gestione az. agric.	149.914.719,61	72.899.182,22	7.858.499,75	3.405.967,33	4,67%
M3	Regimi qualità prodotti agric. e aliment.	190.057.679,12	93.209.247,61	46.339.958,17	21.735.283,74	23,32%
M4	Investimenti in immobilizzazioni materiali	5.691.413.680,48	2.876.766.268,06	1.648.147.878,69	814.876.684,32	28,33%
M5	Ripristino potenz. produtt. agric. causa calamità naturali	210.282.675,48	103.164.328,23	29.561.884,62	14.354.184,42	13,91%
M6	Sviluppo Az. agric. e imprese	1.571.820.781,37	801.482.540,51	421.559.404,11	200.766.821,40	25,05%
M7	Servizi base e rinnov. villaggi in zone rurali	1.026.363.810,01	499.684.332,23	210.429.600,33	99.380.844,59	19,89%
M8	Investimenti sviluppo aree forest. e miglioram. redd. foreste	1.292.114.292,54	668.993.024,53	290.909.647,94	142.218.874,42	21,26%
M9	Costituzione associaz. e organiz. produttori	21.228.592,91	11.543.582,18	398.580,01	206.627,70	1,79%
M10	Pagamenti agro-climatico-ambientali	2.511.561.219,88	1.230.871.538,61	1.253.080.999,43	595.314.915,11	48,37%
M11	Agricoltura biologica	1.912.192.809,18	1.016.466.898,54	1.162.706.596,35	624.234.767,56	61,41%
M12	Indennità Natura 2000 e ind. direttiva quadro acqua	101.306.284,88	55.451.681,34	37.577.524,25	22.294.576,98	40,21%
M13	Indennità zone soggette a vincoli naturali o specifici	1.556.434.432,99	758.731.457,64	1.122.508.953,25	552.770.780,05	72,85%
M14	Benessere animali	389.401.231,78	187.407.112,00	237.861.729,02	114.168.089,85	60,92%
M15	Servizi silvo-ambientali e climatici salvag. Foreste	51.005.605,29	28.668.217,00	9.595.228,05	5.312.538,75	18,53%
M16	Cooperazione	696.033.978,30	339.724.895,45	47.104.722,31	21.980.934,71	6,47%
M17	Gestione del rischio	1.535.534.479,49	690.990.515,77	747.219.338,00	336.248.702,10	48,66%
M18	Fondi mutualiz. avversità atmosf., epiz. e fitop.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
M19	Sostegno sviluppo locale LEADER	1.220.533.607,55	617.710.830,00	153.154.642,36	75.885.122,04	12,28%
M20	Assistenza Tecnica	537.150.060,76	268.890.746,32	86.289.470,51	45.040.314,49	16,75%
M113	Prepensionamento	15.721.172,57	7.446.045,00	12.111.074,98	5.662.824,84	76,05%
M131	Rispetto requisiti	113.122,92	49.907,00	59.736,94	25.762,81	51,62%
M341	Acquisizione competenze	1.351.041,28	582.569,00	1.103.432,33	475.800,02	81,67%
		<b>20.912.855.872,42</b>	<b>10.444.380.767,00</b>	<b>7.562.288.370,87</b>	<b>3.712.346.759,00</b>	

Fonte: MIPAAF - DG Competitività per lo Sviluppo Rurale - Ufficio DISR 2 (disponibile sul sito della RRN)

La misura 4, relativa agli investimenti aziendali in immobilizzazioni materiali, è quella con la maggiore dotazione finanziaria, con oltre 5,6 miliardi di euro di spesa pubblica programmata. Tra le misure a investimento è anche quella che registra il più alto tasso di esecuzione (oltre il 28%). Seguono, limitando il campo alle misure a investimento più robuste sotto il profilo finanziario, le Misure 6 e 7, con, rispettivamente, circa un quarto e quasi un quinto di spesa già effettuata sul totale programmato.

Passando all'esame delle misure a superficie/capo, risulta evidente un tasso di esecuzione generalmente più elevato, riconducibile sia alla minore complessità procedurale che caratterizza le misure a superficie, sia alla natura stessa dell'aiuto pubblico concesso nell'ambito delle misure a investimento. In relazione al primo aspetto, mentre per le misure a investimento il processo di selezione dei potenziali beneficiari si fonda su un'istruttoria di ammissibilità formale cui segue una valutazione della proposta progettuale sulla base di criteri di selezione definiti ex ante, nel caso delle misure a superficie il potenziale beneficiario deve assolvere a determinati requisiti ed assumere degli impegni sulla base dei quali verrà calcolato il premio da corrispondergli. Tali impegni verranno verificati posteriormente in sede di controllo. Emerge in modo chiaro come tale modalità di sostegno risulti del tutto differente da quella messa in campo nell'ambito delle misure a investimento - secondo aspetto di cui sopra -, dove la necessità del co-finanziamento privato (ad eccezione dei soggetti pubblici), l'esigenza della polizza fidejussoria in caso di richiesta dell'anticipo ed il rimborso per stati di avanzamento dei lavori rende più lento il processo di spesa, anche in presenza di aziende in buona salute ed in contesti ottimali di attuazione.

Tornando quindi alle *performance* esecutive delle misure a superficie, spicca certamente quella della Misura 13: l'avanzamento della spesa per le indennità compensative ha infatti superato il 70% della dotazione complessiva. Tra quelle più dotate di risorse, emerge anche l'ottimo risultato del biologico (M11), che ha speso oltre il 60% del programmato, mentre per i pagamenti agro-climatico ambientali il tasso di esecuzione finanziario sfiora il 59%.

Infine, seppur molto meno rilevante sotto il profilo della dotazione finanziaria, va comunque evidenziata anche l'ottima *performance* della M14, con la spesa realizzata pari a oltre il 60% di quella programmata. Rispetto al benessere animale è doveroso puntualizzare che quasi il 58% delle risorse programmate a livello nazionale sono concentrate nel PSR Sardegna, che già nel ciclo di programmazione 2000-2006, con la misura FB "Miglioramento del benessere animale", aveva introdotto per prima tale azione nell'ambito della politica regionale di sviluppo rurale.

A conclusione della disamina dello stato di attuazione generale dei PSR italiani, con una certa dose di generalizzazione è possibile affermare che un più elevato tasso di esecuzione finanziaria è certamente una buona *proxy* di una maggiore capacità di pianificazione e di organizzazione e di gestione dei processi amministrativi. In tali contesti non emergono

infatti “corse dell’ultimo minuto” finalizzate ad evitare la perdita dei finanziamenti, che spesso possono condurre ad una minore “qualità” della progettualità finanziata<sup>(27)</sup>.

Non ci sono ancora gli elementi per poter correlare avanzamento finanziario e risultati dell’attuazione fisica degli interventi: forse qualcosa di interessante potrebbe emergere dalle attività di valutazione condotte sino a questo momento, le cui risultanze intermedie sono confluite nel capitolo 7 della Relazione Annuale di Attuazione (RAA) 2018<sup>(28)</sup>. È più probabile però che in tale fase le attività di valutazione si siano concentrate su aspetti procedurali e sull’analisi della rilevanza della progettualità promossa<sup>(29)</sup>, visto il livello generalmente basso dell’attuazione fisica degli interventi finanziati, e la necessità di attendere un certo periodo di tempo prima di poter procedere ad un’analisi di efficacia.

---

*27 Un altro indizio sulla “qualità” delle programmazioni regionali, per esempio sotto il profilo della capacità amministrativa delle singole amministrazioni, potrebbe essere fornito dal confronto dei tassi di esecuzione finanziaria delle misure a investimento, data la maggiore difficoltà procedurale caratterizzante le stesse.*

*28 La struttura del capitolo 7 della RAA 2018 è imperniata sulle 30 domande del Questionario Valutativo Comune(QVC), alle quali il valutatore indipendente selezionato dall’AdG di ciascun PSR è tenuto a fornire risposta.*

*29 Mentre la valutazione d’efficacia si concentra sulla misura in cui gli obiettivi perseguiti da un intervento vengono raggiunti, quella di rilevanza analizza il grado di pertinenza degli obiettivi di un intervento rispetto a esigenze, problemi e questioni.*



**La Politica di Sviluppo rurale  
nel prossimo settennio 2021-2027**

2





## 2.1. La futura PAC post 2020

### 2.1.1. Il dibattito fra le Istituzioni europee per una riforma della PAC post 2020

Già in vista del ciclo 2014-2020, la Commissione europea avvia il dibattito tra le Istituzioni europee per una nuova riforma della PAC, formulando una prima proposta nella Comunicazione del 2010 dal titolo "La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio"<sup>(1)</sup>.

Su questa proposta interviene il Parlamento europeo con una Risoluzione del 23 giugno 2011 in cui individua una serie di assi prioritari per la futura PAC: sicurezza dell'approvvigionamento alimentare; commercio equo e solidale; mantenimento dell'attività agricola nell'insieme dei territori dell'Unione; qualità dei prodotti alimentari; salvaguardia della biodiversità e la protezione dell'ambiente; giusta remunerazione dei beni pubblici forniti dagli agricoltori; uno sviluppo rurale fondato sulla creazione di posti di lavoro "verdi"<sup>(2)</sup>.

---

1 COM(2010) 672. L'obiettivo generale della nuova riforma delineato in questa prima Comunicazione è stato poi specificato in obiettivi specifici per i diversi settori dell'agricoltura in successive comunicazioni: COM(2011) 244 "La nostra assicurazione sulla vita, il nostro capitale naturale: strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020. Visione per il 2050", 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; COM(2012) 60 "Innovazione per una crescita sostenibile: una bioeconomia per l'Europa", la Commissione la Commissione delinea i 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"; COM(2012) 79, la Commissione presenta il Partenariato Europeo per l'Innovazione (PEI) dedicato a "Produttività e sostenibilità dell'agricoltura"; COM (2013) 659, "Una nuova strategia forestale dell'Unione europea", si 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

2 Segue una serie di risoluzioni specifiche per settore, 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 so-

Nelle sue Risoluzioni sul tema, il Parlamento sostiene che la PAC post 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. Va quindi riprogettata, sulla base di obiettivi condivisi e con mezzi adeguati a tutte le specificità dei territori, mediante un contributo decisivo allo sviluppo e all'occupazione nelle zone rurali.

Successivamente, lo stesso Parlamento con la Commissione per l'Agricoltura e lo Sviluppo rurale, in un Parere del 24 febbraio 2016, individua alcuni profili di riforma della PAC avviati con il ciclo di programmazione 2014-2020 che dovrebbero essere ulteriormente rafforzati, come per esempio, l'integrazione dei 5 Fondi strutturali, assoluta novità del ciclo 2014-2020, con la riconduzione del FEASR Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale nel quadro strategico comune dei fondi SIE. Le sinergie tra fondi e misure vanno dunque sempre più rafforzate anche con un sempre maggiore ricorso agli strumenti dello Sviluppo locale di tipo partecipativo (CLLD) attuati dai Gruppi di azione locale (GAL). Alla luce delle recenti riforme della PAC e della politica di coesione che permettono e favoriscono la "territorializzazione" della gestione dei fondi SIE, che in molti Stati membri sono strumenti d'investimento fondamentali, essi sono diventati il principale veicolo di finanziamento anche per promuovere il II pilastro della PAC, ovvero lo Sviluppo rurale. Ed è proprio la complementarità e l'addizionalità tra i diversi fondi europei, l'elemento essenziale per stabilire le condizioni per la creazione di occupazione e crescita anche nelle zone rurali. Se da un lato, i fondi SIE devono contribuire allo sviluppo delle infrastrutture nelle zone rurali, promuovendo l'espansione della banda larga, lo sviluppo e la modernizzazione del settore agro-alimentare e l'accesso ai finanziamenti per le PMI, non bisogna dimenticare l'importanza del contributo del FEASR alla protezione dell'ambiente e alla lotta ai cambiamenti climatici, anche in termini finanziari per il raggiungimento dell'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 su tutti i fondi di investimento europei; anche dal punto di vista programmatico, il Parlamento ritiene ci siano margini di miglioramento, poiché la stratificazione della programmazione dello sviluppo rurale in più livelli e i troppi gradi di dettaglio richiesti nell'elaborazione dei PSR, si sono tradotti sia in ritardi nella programmazione, sia in aggravii eccessivi in fase di attuazione degli interventi, data la frammentazione sia dei programmi che degli interventi. Una volta impostato e avviato il ciclo di programmazione 2014-2020, già nel 2016 si era dunque riaperto il dibattito sulla Politica di Sviluppo rurale dopo il 2020, approdando nel settembre dello stesso anno alla Conferenza di «Cork 2.0».

---

*stenibile 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)).*

Venti anni prima, nel novembre 1996 a Cork, in Irlanda, si era tenuta la I° Conferenza europea sullo Sviluppo rurale. La Dichiarazione di Cork che ne scaturì "Un territorio rurale vitale", indicava già allora un nuovo percorso per la PAC, fondata su due direttrici strategiche (i futuri due pilastri), la prima di carattere settoriale a tutela della competitività e dei redditi del settore agricolo, la seconda di carattere territoriale volta a perseguire, con le altre politiche di coesione europee, lo sviluppo integrato e sostenibile delle aree rurali. La vitalità dell'agricoltura non è concepibile se non in un contesto locale e regionale esso stesso dinamico e in sviluppo. In quella occasione furono gettate le basi per approdare alla configurazione di due pilastri della PAC e nel 2005 alla distinzione del vecchio Fondo europeo di orientamento e garanzia per l'agricoltura - FEOGA, in due fondi, uno per pilastro, ovvero il FEAGA (I° pilastro "Politiche di mercato") e il FEASR (II° pilastro "Sviluppo rurale").

La dichiarazione finale della Conferenza di "Cork 2.0." dal titolo "Una vita migliore nelle aree rurali", rilancia proprio i temi del vecchio testo, ma li aggiorna individuando 10 Orientamenti politici per un una politica agricola e rurale che sia innovativa, integrata e inclusiva come richiedono gli obiettivi strategici dell'Europa 2020:

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.

In particolare, "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*" e "rafforzando i legami rurale-urbano". La gestione delle risorse naturali si deve fondare sullo "sviluppo e l'adozione diffusa di soluzioni innovative e *science-based* che consentano di produrre di più con meno". Fondamentale per lo sviluppo rurale è anche "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". Infine, 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. A ciò connesso il miglioramento delle capacità amministrative, di valutazione e monitoraggio che va sostenuto con "l'introduzione prioritaria dell' *e-governance* a supporto della gestione dei programmi, della valutazione e del controllo degli stessi".

### **2.1.2. Il negoziato sulle proposte di regolamento della Commissione europea per la PAC 2021-2027**

Nel corso del 2016, la Commissione europea propone alcune misure di semplificazione degli atti di base della PAC, approfittando della revisione intermedia del QFP 2014-2020 operata con la proposta di Regolamento di modifica delle regole finanziarie<sup>(3)</sup>, così gettando già le prime basi per le proposte di regolamento post 2020.

La CE evidenzia in quell'occasione come gli utilizzatori dei fondi UE in generale, nonostante gli sforzi di semplificazione percorsi fin dal 2012, abbiano più volte lamentato la proliferazione delle norme, a livello sia generale che settoriale, nonché l'eterogeneità e complessità delle stesse, dovuta alla molteplicità dei livelli di controllo e alla complessità delle regole finanziarie e della struttura dei programmi. Tale complessità ha rallentato l'esecuzione dei fondi UE, rendendola onerosa e facilmente esposta ad errori. Occorre quindi proseguire gli sforzi per eliminare le strozzature e continuare ad assicurare sinergie e complementarietà tra i fondi SIE e gli altri fondi UE. La semplificazione permetterebbe di ridurre i costi collegati all'attuazione delle norme dell'UE e il numero di errori.

Semplificare le regole finanziarie e renderle più flessibili costituisce uno degli elementi fondanti dell'iniziativa della Commissione per un futuro bilancio dell'UE incentrato sui risultati, volto ad assicurare che le risorse siano assegnate alle priorità e che ciascuna azione ottenga elevati risultati e valore aggiunto. Tra le specifiche modifiche proposte per il FEASR, ad esempio, l'introduzione nel Regolamento (UE) n. 1305/2013 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).

Tali elementi - in particolare, semplificazione e flessibilità - saranno esattamente riproposti dalla CE in sede di presentazione delle proposte sul QFP 2021-2027 e del pacchetto di regolamenti sui nuovi fondi UE, nel maggio 2018.

Si era aperta la strada per l'avvio del negoziato sul futuro ciclo di programmazione europea e sulla PAC 2021-2027: la Comunicazione del 2016 è infatti seguita da un'ampia consultazione sulla PAC lanciata da una Comunicazione della CE del 2 febbraio 2017<sup>(4)</sup> che riguarda, nello specifico, la "semplificazione e la modernizzazione della Politica Agricola Comune", per una PAC post 2020 che, nel nuovo settennio di programmazione dei fondi UE, possa massimizzare il proprio contributo agli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Europa unita.

---

3 COM(2016)605

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

Nel lanciare l'analisi di impatto della programmazione 2021-2027, la Commissione identifica anche cinque possibili opzioni sulla PAC post 2020: 1) *status quo*; 2) abolizione della PAC; 3) programmazione nazionale/regionale sulla base di priorità definite dall'UE, estendendo a tutta 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 che vada nella direzione delle opzioni descritte derivano da aspetti critici già emersi in fase di approvazione dei regolamenti 2014-2020 che sono stati infatti frutto di un difficile compromesso tra posizioni molto diverse; criticità poi confermate in fase di implementazione dei Programmi di Sviluppo Rurale 2014-2020.

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

- di garantire i redditi agli agricoltori, in quanto l'ultima riforma del 2013 continua a premiare la rendita e a favorire 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 e di favorire l'adeguamento strutturale e il ricambio generazionale, visti i crescenti fenomeni di abbandono e degrado;
- 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 tutti questi aspetti, ma i risultati sono tuttora incerti visto che il ciclo di programmazione 2014-2020 non è ancora concluso. Le sfide che si prospettano rendono necessario uno sforzo di visione e di coerenza: tale politica infatti mobilita risorse molto ingenti (per l'Italia, per esempio, sono stati assegnati 33,4 miliardi di euro nel periodo 2014-2020), che utilizzate in modo strategico possono contribuire in modo sostanziale ad orientare il settore<sup>5</sup>.

Sulla base di questi elementi generali, il 9 febbraio 2017 il Commissario europeo per l'Agricoltura e lo sviluppo rurale -Phil Hogan- avvia 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 appena lanciata dalla Commissione europea.

---

5 <https://agrireregionieuropa.univpm.it/it/content/article/31/48/tre-obbiettivi-piu-uno-la-pac-post-2020>, di Gianluca Brunori.

Il Commissario evidenzia 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"<sup>(6)</sup>, 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 è vero che le Istituzioni europee concordano sull'importanza delle comunità rurali, a parere del CdR non si sta facendo abbastanza per sostenerle. 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 per i due pilastri della PAC più flessibili e semplificate.

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 europei al 21,3% del periodo 2014-2020: 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 sulla PAC post 2020 si è conclusa nel maggio 2017. I risultati sono stati divulgati in occasione della Conferenza "The Cap: Have your say", tenutasi il 7 luglio 2017 a Bruxelles.

---

<sup>6</sup> CdR 5034/2016 del febbraio 2017

In estrema sintesi, dai 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- emerge che 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; in particolare, 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 politica 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%).

All'indomani della pubblicazione della Comunicazione della Commissione, il 30 marzo 2017, anche la Commissione Risorse Naturali (NAT) del Comitato delle Regioni (CdR) divulga a sua volta il punto di vista di regioni e enti locali dell'UE sul futuro della PAC dopo il 2020, poi confluito nell'omonimo Parere del luglio dello stesso anno. Il documento indica le sfide che agricoltura e sviluppo rurale dovranno affrontare, anche con il supporto di una PAC radicalmente riformata. La popolazione di molte aree rurali 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 e si registrano, fra l'altro, problemi di distorsione della concorrenza nel settore agricolo che sono tra i principali ostacoli allo sviluppo territoriale delle aree rurali.



Nel citato Parere sul futuro della "PAC dopo il 2020"<sup>(7)</sup>, il CdR ha formalizzato le proprie raccomandazioni per la nuova riforma.

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 zone rurali e zone urbane. Commentando il suddetto Parere, la Commissione Agricoltura del Parlamento europeo ha ritenuto di sottolineare, 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.

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<sup>(8)</sup>, sul tema "Innovazione e modernizzazione dell'economia rurale"<sup>(9)</sup>.

Anche nel citato Parere del 2017 sul futuro della PAC dopo il 2020, il CdR sostiene la necessità di strutturare la Politica Agricola Comune attorno ad una serie di obiettivi precisamente individuati. In particolare, sul 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 ne invochi un rafforzamento e chieda di dare agli Stati membri un più ampio margine di manovra per trasferire fondi dal primo al secondo pilastro, oltre che mettere un tetto ai trasferimenti dal secondo al primo.

Raccogliendo altre suggestioni sopra illustrate, il CdR raccomanda altresì di adottare un programma di sviluppo rurale che garantisca che tutti i fondi UE contribuiscano allo svilup-

---

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

8 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).

9 CdR 2799/2015 fin

po delle zone rurali, conformemente agli obiettivi di coesione territoriale<sup>(10)</sup> e propone, a tali scopi, anche di semplificare gli strumenti per l'integrazione delle risorse dei vari fondi SIE.

Si specifica inoltre che uno sviluppo territoriale equilibrato dovrebbe prevedere un livello adeguato di sostegno delle zone rurali e periurbane classificabili come zone interne e svantaggiate (per esempio le aree montane, di frontiera o altre aree caratterizzate da svantaggi naturali o demografici), al fine di realizzarvi gli 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.

Il CdR sottolinea, infine, la necessità di proseguire sulla strada avviata con il ciclo 2014-2020, in base alla quale tutti i fondi SIE, compresi FEASR e FEAMP, sono stati ricondotti nel medesimo quadro strategico e di regole: occorre continuare a portare avanti l'armonizzazione delle regole relative al funzionamento dei fondi strutturali attraverso un quadro strategico comune, al fine di facilitare la programmazione e la gestione dello sviluppo rurale e di promuovere approcci integrati e basati sul territorio<sup>(11)</sup>.

Tutti i temi prima ampiamente descritti erano stati in parte condivisi dai risultati di una ricerca commissionata dal Parlamento europeo nell'ottobre 2016 sul futuro della PAC dopo il 2020<sup>(12)</sup>. La terza parte del corposo studio era 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 focalizzava 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;
- si dovrebbe rafforzare la differenziazione tra i PSR, mirando a programmi sempre più focalizzati alle necessità locali;

---

<sup>10</sup> Richieste già contenute nel citato Parere sul tema *Innovazione e modernizzazione dell'economia rurale*, CdR 2799/2015 fin.

<sup>11</sup> Parere CdR-2799/2015.

<sup>12</sup> Parlamento europeo, *Research for Agri committee - Cap reform post-2020 - Challenges In agriculture*, Bruxelles, ottobre 2016

- 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, rappresenta già un buon laboratorio poiché punta a integrare -su aree ben delimitate- l'azione di strumenti europei, nazionali e regionali all'interno di un'unica strategia d'area.

Una profonda revisione dei meccanismi di funzionamento del I° pilastro (Politiche di mercato) e delle regole del II° pilastro (Sviluppo rurale), nella direzione proposta da questa ricerca commissionata dal Parlamento, ma anche dalle posizioni assunte nel dibattito sulla futura PAC dal Comitato delle Regioni, avrebbe un intenso impatto sui meccanismi di programmazione e gestione a livello nazionale e locale, dal momento che richiederebbe una 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 aggiustamenti in tal senso sta già emergendo dall'esperienza attuativa dell'attuale ciclo di programmazione 2014-2020, che vede ampliarsi rispetto ai precedenti cicli, le linee di intervento dei PSR di cui sono beneficiari, destinatari e attuatori gli EELL.

In questo contesto generale, le proposte legislative per la riforma della PAC per il periodo 2021-2027 sono state presentate infine dalla Commissione europea il 1° giugno 2018, dando seguito a quanto già delineato in una Comunicazione del novembre 2017 "Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura"<sup>(13)</sup>, che definisce gli orientamenti della Commissione per la PAC dopo il 2020.

Pur perseguendo gli obiettivi che figurano nel Trattato per quanto riguarda l'agricoltura, la PAC ha continuato a evolvere, aumentando il valore aggiunto per l'UE e concentrandosi maggiormente sull'ambiente, il clima e il contesto rurale ben più ampio dell'agricoltura. Il settore è riuscito così ad aumentare la produttività di quasi il 9% dal 2005, e a ridurre in parallelo le emissioni di gas a effetto serra del 24 % rispetto al 1990, nonché l'uso dei fertilizzanti, con conseguenze positive sulla qualità delle acque. Tuttavia, senza un sostegno politico più forte e ambizioso, difficilmente le emissioni agricole dell'UE continueranno a diminuire allo stesso ritmo. La PAC deve continuare a potenziare la risposta a queste sfide, in piena coerenza con le altre politiche, in particolare:

- promuovere occupazione, crescita e investimenti di qualità;
- sfruttare il potenziale dell'Unione dell'energia, dell'economia circolare e della bioeconomia, rafforzando contestualmente la tutela dell'ambiente e la lotta e l'adattamento ai cambiamenti climatici;
- portare ricerca e innovazione fuori dei laboratori, inserendole nei campi e nei mercati;
- collegare completamente gli agricoltori e le aree rurali all'economia digitale;
- contribuire all'Agenda della Commissione europea sulla migrazione.

---

<sup>13</sup> Bruxelles, 29.11.2017 COM(2017) 713 final

Tra le indicazioni più rilevanti emerge la necessità di andare verso un modello basato sui risultati e che garantisca un ambito di autonomia maggiore agli Stati membri, attraverso l'elaborazione di un Piano strategico dove indicare specifici obiettivi differenziati territorialmente, consentendo tra l'altro agli agricoltori di adeguare i metodi di produzione sulla base di specifiche realtà territoriali.

La PAC del prossimo futuro dovrà perseguire prevalentemente tre obiettivi:

- promuovere un settore agricolo intelligente e resiliente;
- rafforzare la tutela dell'ambiente, contribuendo a mitigare i cambiamenti climatici;
- sostenere il tessuto socio economico delle aree rurali.

In questo contesto, la Commissione europea attribuisce un ruolo rilevante al "sistema della conoscenza e dell'innovazione agricola", il complesso sistema di fornitori di servizi di conoscenze e competenze gestito attraverso i gruppi operativi e le organizzazioni dei produttori. Quanto ai pagamenti diretti, la Commissione sottolinea come l'attuazione delle misure dirette a una maggiore protezione dell'ambiente non hanno dato i risultati sperati, sia in termini di efficacia delle misure, sia in termini di semplificazione delle procedure; nella consultazione pubblica riguardante il futuro della PAC, l'elemento più gravoso e complesso è risultato proprio quello relativo all'applicazione delle misure "greening".

Si prevede, quindi, di sostituire le misure attualmente in vigore con modelli maggiormente flessibili che permetteranno agli Stati membri di mettere a punto una combinazione di misure obbligatorie e volontarie contenute, però, sia nel I° che nel II° pilastro e capaci di sostenere lo sviluppo delle nuove catene di valore come l'energia pulita, la bioeconomia emergente, l'economia circolare e l'ecoturismo, creando al contempo "piccoli comuni intelligenti".

E' un modello emergente, che si sostanzia attraverso una serie di iniziative e progetti pilota e che aiuterà le comunità locali ad affrontare in maniera chiara e completa i problemi riguardanti le lacune nella connettività a banda larga, le criticità nelle opportunità di lavoro e nella fornitura di servizi.

Per questo **la Commissione si impegna a rafforzare il sostegno alle comunità rurali e alle autorità locali, mediante la creazione di capacità, la realizzazione di investimenti, il sostegno all'innovazione, la creazione di reti, nonché mettendo a disposizione strumenti di finanziamento innovativi per migliorare competenze, servizi e infrastrutture.** Saranno necessari investimenti non solo europei, ma anche nazionali e dovranno essere continuati nel tempo.

Tali investimenti dovranno essere accompagnati dallo sviluppo del capitale umano nelle zone rurali, per favorire un'occupazione sostenibile e di qualità e aiutare i cittadini di queste zone a sfruttare il loro potenziale e quello delle loro comunità, nonché ad acquisire nuove competenze e ad avere un accesso migliore a servizi fondamentali di qualità, tra cui l'istruzione.

**L'impostazione bottom-up dello sviluppo locale partecipativo approccio *Leader* si è dimostrata in tal senso uno strumento efficace, per costituire capacità locali e promuovere l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e la creazione di posti di lavoro nell'economia rurale. Occorrono quindi una maggiore sinergia e un miglior coordinamento con le autorità comunali e gli enti locali per dispiegare pienamente il potenziale del mondo rurale.**

La PAC sostiene inoltre le politiche sopra illustrate nel quadro degli obiettivi 2030 su energia e clima: il settore agricolo è chiamato a contribuire sia all'obiettivo di ridurre le emissioni del 40 % entro il 2030 in tutti i comparti economici, sia alla strategia di adattamento ai cambiamenti climatici. Allo stesso tempo l'agricoltura è uno dei settori più vulnerabili ai cambiamenti climatici. La scarsità di risorse idriche, i cambiamenti delle precipitazioni, gli aumenti e la variazione delle temperature, la frequenza e intensità maggiori dei fenomeni estremi legati al clima, la presenza e la persistenza di malattie e parassiti (nuovi) e i rischi di incendio mettono già a dura prova le pratiche e la produzione agricole e forestali. Il contributo dell'agricoltura al conseguimento degli obiettivi ambientali dell'UE non è perciò realizzabile senza il contributo degli agricoltori, dei silvicoltori e degli altri operatori rurali che gestiscono più della metà del territorio dell'UE e non si limitano a sfruttare le risorse naturali, ma svolgono anche un ruolo indispensabile in qualità di gestori degli ecosistemi, degli *habitat* e dei paesaggi.

Una nuova PAC dovrebbe pertanto esprimere un'ambizione maggiore ed essere più orientata ai risultati in termini di efficienza delle risorse, protezione dell'ambiente e azione per il clima. Una PAC più moderna dovrebbe rispondere all'interesse dei cittadini per una produzione agricola sostenibile, come emerge dalla dichiarazione di "Cork 2.0" del 2016<sup>(14)</sup>, "Una vita migliore nelle aree rurali", sottolineando la necessità di investire in competenze, servizi pubblici, infrastrutture e sviluppo di capacità in grado di creare comunità rurali reattive.

Un'agricoltura adattata al clima, con il supporto combinato di formazione, consulenza e innovazione, è una parte della risposta, ma richiede una politica agricola fortemente impegnata a fornire beni pubblici e servizi ecosistemici legati al suolo, all'acqua, alla biodiversità, alla qualità dell'aria, oltre che alle bellezze paesaggistiche.

La concessione di un sostegno al reddito agli agricoltori sarà subordinata allo svolgimento, da parte loro, di pratiche ambientali e climatiche che saranno il punto di partenza per attuare pratiche volontarie più ambiziose. La nuova condizionalità poggerà sull'attuazione di un insieme semplificato di condizioni ambientali e climatiche, fornendo beni pubblici ambientali e climatici. Ulteriori benefici ambientali e climatici potranno scaturire dai programmi volontari di base e da programmi più ambiziosi in materia di agricoltura, ambiente e clima che consentiranno agli Stati membri e alle regioni di affrontare i loro problemi specifici.

---

<sup>14</sup> Si veda, *infra*, il paragrafo precedente

Il risultato globale della nuova "architettura verde" dovrà contribuire a promuovere impostazioni collaborative/collettive, coinvolgendo gli agricoltori e i portatori d'interessi nella fornitura, orientata sui risultati, di beni pubblici ambientali e climatici e mettendo a punto programmi che integrano la trasmissione delle conoscenze e gli investimenti ambientali.

Tra i risultati di una PAC riformata, più moderna ed efficace, vi è infine anche la necessità di sostenere più efficacemente il ricambio generazionale in agricoltura, dando agli Stati membri la flessibilità necessaria per ideare regimi su misura che rispecchino i bisogni specifici dei giovani agricoltori di ciascun Paese; sono infatti i singoli Stati nella posizione migliore per stimolare il ricambio generazionale, esercitando le loro competenze in materia di regolamenti fondiari, fiscalità, leggi di successione o pianificazione territoriale.

Il 30 maggio 2018, alla vigilia della presentazione del pacchetto di proposte legislative della Commissione europea per i fondi europei 2021-2027, ma con le proposte della CE sul Quadro Finanziario Pluriennale già pubblicate, il Parlamento approva una Risoluzione<sup>(15)</sup> sul futuro dell'agricoltura e dell'alimentazione, rafforzando alcune delle indicazioni dell'omonima Comunicazione della Commissione.

Rispetto al Quadro Finanziario Pluriennale, nella citata Risoluzione, il Parlamento respinge innanzitutto la riduzione del bilancio per lo Sviluppo rurale (stimata dal Parlamento in un meno 25% a prezzi costanti) delineata nella recente proposta del 2 maggio 2018 relativa al QFP 2021-2027 e anzi, sottolinea l'importanza di destinare risorse consistenti al II° pilastro nell'ambito del bilancio complessivo della PAC, prevedendo anche che un importo minimo del bilancio totale del II° pilastro sia riservato a favore delle misure agricole, ambientali e climatiche, compresi l'agricoltura biologica, la cattura di CO<sub>2</sub>, lo stato di salute del suolo, la pianificazione della gestione dei nutrienti per proteggere la biodiversità e la diversità genetica negli animali e nelle piante.

Le risorse del II° pilastro vanno altresì investite in interventi per migliorare la qualità della vita nelle zone rurali al fine di renderla attraente e incoraggiare i cittadini, in particolare le giovani generazioni, a rimanervi o a farvi ritorno; sostenendo lo sviluppo di nuovi servizi di qualità e ponendo concretamente in essere le misure necessarie per conferire priorità ai "piccoli comuni intelligenti" nel quadro della prossima politica di sviluppo rurale.

Servono risorse aggiuntive da Orizzonte 2020 e altri regimi di finanziamento che incoraggino gli agricoltori a investire in nuove tecnologie adattate alle dimensioni della loro azienda, quali gli strumenti agricoli di precisione e digitali, migliorando la resilienza e l'impatto ambientale dell'agricoltura.

---

<sup>15</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 30 maggio 2018 sul futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura (2018/2037(INI))

Un obiettivo ambizioso come quello della resilienza dei giovani nelle zone rurali e del ricambio generazionale e la presenza di nuovi imprenditori agricoli è una sfida in molti Stati membri che si deve affrontare, attraverso un approccio globale, mobilitando tutte le risorse finanziarie della PAC, comprese quelle del II° pilastro. Sebbene occorranza anche misure prettamente nazionali per rimuovere gli ostacoli normativi ed economici e, al contempo, promuovere accordi di collaborazione, quali i partenariati, l'agricoltura condivisa, l'allevamento a contratto e il leasing tra agricoltori anziani e giovani.

Dal punto di vista del quadro programmatico, il Parlamento concorda con la Commissione che, al fine di rendere l'applicazione della PAC più efficace e adattarla meglio alle realtà dei diversi modelli agricoli d'Europa, le scelte nazionali adottate nell'ambito del I° e del II° pilastro dovrebbero essere elaborate dagli Stati membri, con il coinvolgimento di tutte le parti interessate, sulla base di obiettivi, indicatori comuni e tipi di possibili strumenti di intervento fissati a livello europeo; sottolineando, altresì, la necessità di garantire che gli agricoltori e gli altri beneficiari siano debitamente coinvolti in tutte le fasi sia dell'elaborazione delle politiche che, a livello nazionale, della definizione delle strategie di intervento. Una precisazione del Parlamento riguarda proprio gli strumenti di intervento: essi dovrebbero essere concepiti in modo da aumentare l'uso di sinergie tra il finanziamento della PAC e quello della Politica di coesione.

## 2.2. Il pacchetto di proposte sullo Sviluppo rurale 2021-2027

Il 1° giugno 2018 la Commissione europea ha presentato, come già detto, le proposte legislative per la riforma della PAC per il periodo 2021-2027. Il pacchetto normativo proposto dalla CE per la PAC comprende 3 regolamenti:

- Proposta di regolamento sui piani strategici che gli Stati Membri devono redigere nel contesto della PAC<sup>(16)</sup>;
- Proposta di regolamento orizzontale sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della PAC<sup>(17)</sup>;
- Proposta di regolamento sull'Organizzazione Comune di Mercato (OCM) unica<sup>(18)</sup>.

---

16 Bruxelles, 1.6.2018 (COM(2018) 392 final 2018/0216 (COD)) - Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio

17 Bruxelles, 1.6.2018 (COM(2018) 393 final 2018/0217 (COD)) - Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il regolamento (UE) n. 1306/2013.

18 Bruxelles, 1.6.2018 (COM(2018) 394 final 2018/0218 (COD)) Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, (UE) n. 251/2014 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati, (UE) n. 228/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione e (UE) n. 229/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle isole minori del Mar Egeo.

Con questo pacchetto, la Commissione propone una PAC riformata e modernizzata che garantisca l'accesso a prodotti alimentari di alta qualità, mantenendo nel contempo un mercato unico pienamente integrato per le merci agricole nell'UE.

L'Europa ha bisogno di un settore agricolo resiliente, sostenibile e competitivo per garantire la produzione di alimenti di alta qualità, sicuri ed economici e un forte tessuto socio-economico nelle zone rurali.

Le proposte formulate dalla CE intendono permettere alla PAC di affrontare più efficacemente le sfide attuali e future, quali i cambiamenti climatici o il ricambio generazionale, pur continuando a sostenere gli agricoltori europei per promuovere un settore agricolo competitivo, ma anche sostenibile.

La politica riformata mette infatti un forte accento sull'ambiente e sul clima e sosterrà la transizione verso un settore agricolo più sostenibile, di conseguenza una parte notevole dei finanziamenti sarà destinata ad azioni a favore del clima, dell'ambiente, oltre che dello sviluppo rurale.

Le proposte della Commissione europea sulla PAC tengono conto del QFP 2021-2027 proposto dalla Commissione stessa il 2 maggio 2018 e, come tutti i regolamenti per il prossimo settennio, sono attualmente oggetto di negoziato inter-istituzionale e dovranno essere approvate da Commissione, Parlamento europeo e Consiglio, per la loro entrata in vigore a partire dal 2021.

Durante il negoziato, il Consiglio europeo "Agricoltura e Pesca" e la Commissione AGRI ("Agricoltura e Sviluppo rurale") del Parlamento Europeo hanno discusso a più riprese il pacchetto di proposte della CE sulla PAC, evidenziandone aspetti di criticità e formulando le relative riserve.

Tra i principali punti di discussione, i tagli di bilancio previsti per la PAC nel periodo 2021-2027; l'ambito dei nuovi piani strategici nazionali PAC, che potrebbero essere molto diversi fra loro e non essere in grado di conseguire gli obiettivi fissati a livello europeo (soprattutto a livello ambientale); gli oneri amministrativi derivanti dai nuovi requisiti in materia di *performance* e le proposte di semplificazione che rischiano di non essere sufficienti per ridurre significativamente gli oneri burocratici per i beneficiari.

In particolare, il Consiglio "Agricoltura e Pesca" ha proceduto ad un primo scambio di opinioni sulle proposte della Commissione europea tra giugno e luglio 2018. I ministri si sono detti soddisfatti di vari aspetti delle proposte della Commissione, ma hanno altresì espresso preoccupazione in merito ai tagli di *budget* prospettati: una riduzione quantificabile secondo il Consiglio in circa il 5% per il bilancio della PAC 2021-2027 a prezzi correnti, equivalente a una riduzione di circa il 12% a prezzi costanti del 2018. Relativamente al



nuovo impianto della politica agricola comune incentrato su un unico piano strategico nazionale, i ministri hanno altresì evidenziato perplessità in merito alla reale capacità di semplificazione a favore delle autorità nazionali e dei beneficiari e rispetto al principio di sussidiarietà.

La riforma della PAC per il periodo 2014-2020 è stata la prima cui il Parlamento europeo ha partecipato in qualità di co-legislatore, forte di questa prima esperienza, non ha mancato di partecipare attivamente al negoziato sul ciclo 2021-2027. In occasione della plenaria del novembre 2018 il Parlamento ha ribadito<sup>(19)</sup> quanto affermato nella Risoluzione del 30 maggio 2018 sul futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura<sup>(20)</sup>. Nel mese di aprile 2019, la Commissione AGRI si è pronunciata in merito alle proposte della CE e in un progetto di risoluzione legislativa del maggio 2019<sup>(21)</sup> vengono recepite tutte le indicazioni contenute nelle risoluzioni precedenti, con altrettante proposte di emendamento ai testi regolamentari della Commissione.

Innanzitutto il Parlamento europeo chiede che il finanziamento della PAC, dopo il 2020, sia mantenuto in termini reali e dunque propone una riduzione consistente del taglio previsto dalla Commissione CE nella proposta di QFP 2021-2027 e nella proposta di regolamento sui piani strategici PAC.

Con riguardo ai nuovi piani strategici PAC, fra l'altro, si propone di posticipare l'avvio degli stessi al 2022, ma soprattutto una maggiore declinazione dei piani in chiave di sviluppo locale e **coesione territoriale e sociale delle zone rurali**, con attenzione specifica ai fenomeni di abbandono e spopolamento delle aree "più fragili" e un rafforzamento di servizi di qualità, attraverso interventi come quelli relativi alla strategia dei "piccoli comuni intelligenti". Il Parlamento ritiene infatti che i piccoli comuni debbano essere in prima linea nel futuro sviluppo rurale, e debbano pertanto essere stanziati risorse a valere sul FEASR dedicate all'attuazione di tale strategia.

La previsione di una **strategia "piccoli comuni intelligenti"** è oggetto di uno specifico emendamento alla proposta CE di regolamento sui nuovi piani strategici PAC<sup>(22)</sup>, con cui

---

*19 P8\_TA(2018)0449 del 14 novembre 2018*

*20 Risoluzione del Parlamento europeo del 30 maggio 2018 sul futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura (2018/2037(INI)), citata*

*21 A8-0200/2019 del 23.5.2019 - Progetto di Risoluzione legislativa del Parlamento europeo sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio (COM(2018)0392 - C8-0248/2018 - 2018/0216(COD))*

*22 Art. 72 bis (nuovo), emendamento alla proposta CE di regolamento sui piani strategici PAC: A8-0200/2019 del 23.5.2019 - Progetto di Risoluzione legislativa del Parlamento europeo sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo*

il Parlamento europeo propone di prevedere l'elaborazione e l'attuazione della stessa nei piani strategici, per promuovere la digitalizzazione e l'innovazione e favorire lo sviluppo delle imprese, l'inclusione sociale e l'occupazione nelle zone rurali, nel contesto degli obiettivi specifici indicati per la PAC 2021-2027. Oltre alle Tipologie di intervento previste per lo sviluppo rurale<sup>(23)</sup>, gli Stati membri presteranno particolare attenzione alle misure che riguardano le seguenti questioni: (a) digitalizzazione dell'economia rurale; (b) agricoltura di precisione; (c) sviluppo di piattaforme digitali; (d) mobilità nelle zone rurali; (e) innovazione sociale; (f) sviluppo di sistemi, reti e impianti di stoccaggio energetici intelligenti a livello locale e sostegno allo sviluppo di cooperative energetiche.

Quanto alla dotazione finanziaria dello Sviluppo rurale, si propone delle riserve finanziarie sul FEASR:

- una riserva del 30% da destinare a tutti gli interventi per il raggiungimento degli obiettivi ambientali e climatici (e non relativa ai soli interventi connessi c.d. "impegni agro-climatici-ambientali", che sono tra le 8 tipologie di intervento per lo sviluppo rurale 2021-2027);
- una riserva del 30% da destinare a misure di "investimento" e di "gestione dei rischi" (anch'esse tra le 8 tipologie di interventi per lo sviluppo rurale 2021-2027)<sup>(24)</sup>.

Il Parlamento richiede inoltre un rafforzamento dello "Sviluppo locale di tipo partecipativo (CLLD)", approccio LEADER, con la istituzione di un nuovo fondo dedicato, destinando il 10% di tutti i fondi SIE, compreso il FEASR, agli obiettivi fissati dalle strategie CLLD, senza alcuna distinzione tra i fondi strutturali.

Altre proposte del Parlamento europeo vanno nella direzione di:

- fissare il massimale degli aiuti di stato fissato a 100.000 euro, a meno che gli Stati membri non applichino un pagamento redistributivo del 10 %;
- stabilire una limitazione dei trasferimenti dal I° al II° pilastro al 15 % e dal II° pilastro al I° al 5 %;
- con riguardo al regolamento orizzontale, intervenire per un miglioramento del quadro comune per *audit* e controlli e potenziare riserva di crisi con un finanziamento di 1,5 miliardi di euro.

---

agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), citato.

23 Gli 8 Tipi di intervento per lo sviluppo rurale sono disciplinati nel Titolo II Capo IV della proposta CE sui piani strategici PAC ((COM(2018) 392 final 2018/0216 (COD)) .

24 Vedi oltre il paragrafo dedicato alle proposte per lo Sviluppo rurale 2021-2027

### 2.2.1. Budget dello Sviluppo rurale 2021-2027

La PAC 2021-2027, che continuerà a essere fondata sui due pilastri "Pagamenti diretti" "Sviluppo rurale", nella proposta legislativa della CE per il QFP 2021-2027 ha un *budget* finanziario pari a 365 miliardi di euro a prezzi correnti (408,3 miliardi di euro il *budget* PAC per il 2014-2020).

Rispetto al QFP precedente, si registrerebbe una diminuzione del *budget* pari al 5% a prezzi correnti (circa il 12% a prezzi costanti 2018), con un meno 15% delle spese destinate a programmi di sviluppo rurale, cofinanziati dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

Complessivamente, l'incidenza percentuale della dotazione PAC sul bilancio totale UE continua il suo trend di progressiva diminuzione, passando dal 37,5% dell'attuale programmazione 2014-2020 dell'UE a 28, al 28,5% della dotazione di bilancio 2021-2027 dell'UE a 27.

Gli stanziamenti proposti per Fondo sono i seguenti:

- 286,2 miliardi di euro (prezzi correnti) per il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) - I° pilastro.
- 78,8 miliardi di euro (prezzi correnti) per il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) - II° pilastro<sup>(25)</sup>.

Budget I° e II° Pilastro PAC 2021-2027 (mln di euro, a prezzi correnti)		
(milioni di € in prezzi correnti)	Importi PAC	Commenti
PAC (Totale)	365 006	- % del bilancio UE 2021-2027: 28,5%
Pilastro I (FEAGA) di cui	286 195	- Generalmente finanziato totalmente dall'UE - Taglio ai pagamenti diretti meno del 4%
- Pagamenti diretti (inclusi POSEI)	267 485	- Ulteriore convergenza dei livelli di pagamenti diretti tra gli SM
- Misure di mercato	19 870	- Meno del 4% di tagli per tutti i regimi di mercato con dotazione finanziaria (eccetto regimi nelle scuole e apicoltura)
- Entrate con destinazione specifica	-1 160	- Riserva agricola - almeno 400 milioni EUR, importi non utilizzati in un anno riportati al successivo, a cominciare dagli importi del 2020 - Previste meno entrate con destinazione specifica (nuovo modello di attuazione della PAC)
Pilastro II (FEASR)	78 811	- Riequilibrio del finanziamento tra UE e SM: diminuzione dei tassi di cofinanziamento UE (in linea con altri Fondi strutturali)

Fonte: Servizio Studi del Senato - Note su atti dell'Unione europea

<sup>25</sup> Come si accennava nel paragrafo precedente, il Parlamento europeo, nel citato Progetto di Risoluzione legislativa del maggio 2019 sulla proposta di regolamento sui piani strategici della PAC finanziati dal FEAGA e FEASR (A8-0200/2019 del 23.5.2019) propone una diminuzione dei tagli, per un dotazione finanziaria FEASR per il ciclo 2021-2027 di 96,7 mln di euro a prezzi costanti 2018 (109 mln di euro a prezzi correnti).

Queste risorse sono integrate, nella proposta della Commissione, da un finanziamento aggiuntivo di 10 miliardi di euro a valere sul programma *Horizon Europe*, per sostenere la ricerca e l'innovazione nel settore alimentare, agricolo, dello sviluppo rurale e della bioeconomia (II° pilastro).

Inoltre, il *budget* europeo destina alla PAC per il sostegno allo Sviluppo rurale risorse finanziarie a valere sul Programma LIFE per misure di promozione dell'efficienza energetica e dell'energia pulita.

Infine, il programma spaziale con i satelliti Copernicus e Galileo, monitorerà i terreni agricoli dell'UE e invierà segnali agli agricoltori su dove poter utilizzare concimi, favorendo la riduzione dell'utilizzo di prodotti inutili e limitando nel complesso l'inquinamento del suolo e dell'aria.

<b>OFP 2021-2027 - Stanziamenti per rubriche (mln dieuro, prezzi correnti)</b>	
<b>Stanziamenti di impegno</b>	<b>UE 27 2021-2027</b>
1. Mercato unico, innovazione e agenda digitale	187.370
2. Coesione e valori	442.412
3. Risorse naturali e ambiente	378.920
3.1 Politica Agricola e Marittima di cui: Spesa legata ai mercati e Pagamenti diretti (FEAGA) di cui: Sviluppo rurale (FEASR)	372.264 286.195 78.811
4. Migrazione e gestione delle frontiere	34.902
5. Sicurezza e difesa	27.515
6. Vicinato e resto del mondo	123.002
7. Pubblica amministrazione europea	85.287
<b>TOTALE STANZIAMENTI DI IMPEGNO</b>	<b>1.279.408</b>

Fonte: Commissione europea

<b>OFP 2021-2027 - Stanziamenti per rubriche (mln dieuro, prezzi costanti 2018)</b>	
<b>Stanziamenti di impegno (Prezzi costati 2018, milioni di euro)</b>	<b>UE 27 2021-2027</b>
1. Mercato unico, innovazione e agenda digitale	166.303
2. Coesione e valori	391.974
3. Risorse naturali e ambiente	336.623
3.1 Politica Agricola e Marittima di cui: Spesa legata ai mercati e Pagamenti diretti (FEAGA) di cui: Sviluppo rurale (FEASR)	330.724 254.247 70.037
4. Migrazione e gestione delle frontiere	30.829
5. Sicurezza e difesa	24.323
6. Vicinato e resto del mondo	108.929
7. Pubblica amministrazione europea	75.602
<b>TOTALE STANZIAMENTI DI IMPEGNO</b>	<b>1.134.583</b>

Fonte: Commissione europea

Su questo *budget*, l'Italia disporrebbe di 36,3 miliardi di euro a prezzi correnti per la PAC 2021-2027 (41 miliardi è stato assegnato per la PAC 2014-2020), di cui 24,9 miliardi per i pagamenti diretti, circa 2,5 miliardi per le misure di mercato e circa 8,9 miliardi per lo Sviluppo rurale. Si tratta di circa 32,3 miliardi di euro a prezzi costanti, oltre 22,1 miliardi per i pagamenti diretti, circa 2,2 miliardi per le misure di mercato; 7,9 miliardi per lo Sviluppo rurale. La riduzione rispetto al 2014-2020 sarebbe di 27 miliardi per i pagamenti diretti, e 10,5 miliardi per lo Sviluppo rurale. L'Italia diverrebbe il quarto Paese beneficiario dei fondi PAC, dopo Francia (62,3 miliardi a prezzi correnti; 55,3 miliardi a prezzi costanti), Spagna (43,7 miliardi a prezzi correnti; 38,9 miliardi a prezzi costanti) e Germania (40,9 miliardi a prezzi correnti; 36,4 miliardi a prezzi costanti).

Quelle sopra descritte sono le risorse comunitarie destinate alla PAC, al netto del cofinanziamento nazionale dello Sviluppo rurale, per il quale la Commissione europea propone per il ciclo 2021-2027 di aumentare i tassi di cofinanziamento nazionali.

Nel nuovo "Piano strategico per la politica agricola comune"<sup>(26)</sup>, il tasso minimo di contributo FEASR sarà, secondo le proposte della CE, al 20%, mentre il tasso massimo sarà pari alle seguenti percentuali per categorie di regioni<sup>(27)</sup>:

- a) 70% per le regioni meno sviluppate, le regioni ultra periferiche e le isole minori del Mar Egeo<sup>(28)</sup>;
- b) 65% per le regioni con vincoli naturali specifici;
- c) 43% nelle altre regioni<sup>(29)</sup>.

Anche in deroga ai tassi di cofinanziamento sopra indicati, il contributo massimo del FEASR è pari a:

- a) 80% della dotazione, per gli impegni in materia di gestione agro-clima-ambiente; per il sostegno agli investimenti materiali e/o immateriali che contribuiscano al conseguimento dei nove obiettivi specifici PAC; per lo sviluppo locale nell'ambito dell'iniziativa

---

<sup>26</sup> Vedi il paragrafo dedicato.

<sup>27</sup> Per il ciclo 2021-2027 è confermata la suddivisione del territorio degli Stati membri in 3 categorie di regioni.

1. regioni meno sviluppate, il cui PIL pro capite è inferiore al 75% della media del PIL dell'UE-27 ("regioni meno sviluppate")
2. regioni in transizione, il cui PIL pro capite è compreso tra il 75% e il 100% della media del PIL dell'UE-27 ("regione in transizione")
3. regioni più sviluppate, il cui PIL pro capite è superiore al 100% della media del PIL dell'UE-27 ("regioni più sviluppate")

Il PIL pro capite resta il criterio predominante, ma saranno aggiunti nuovi criteri (ad esempio, disoccupazione giovanile, basso livello di istruzione, cambiamenti climatici nonché accoglienza e integrazione dei migranti). Inoltre i tassi di cofinanziamento nazionali aumenteranno, ritornando ai livelli precedenti la crisi: il contributo dell'UE verrà fissato ad un limite massimo che oscilla tra il 40% e il 70%.

<sup>28</sup> Il Parlamento propone di innalzare all'85% la percentuale per le Regioni di cui alla lettera a) e di prevedere un tasso massimo pari al 65% per le regioni in transizione (vedi proposta di risoluzione legislativa citata A8-0200/2019 del 23.5.2019).

<sup>29</sup> Il Parlamento propone di innalzare al 53% il tasso per le Regioni di cui alla lettera c) (vedi proposta di risoluzione legislativa citata A8-0200/2019 del 23.5.2019).

LEADER indicata come Sviluppo locale di tipo partecipativo; per i pagamenti per svantaggi territoriali specifici derivanti da determinati requisiti obbligatori; per il sostegno al partenariato europeo per l'innovazione<sup>(30)</sup>;

- b) 100% per i fondi che sono trasferiti dal 1° pilastro al FEASR, per la flessibilità e per il c.d. "capping"<sup>(31)</sup>.

Gli Stati membri nel proprio Piano strategico PAC dovranno inoltre obbligatoriamente attivare gli "Impegni agro-climatici-ambientali" (che sono tra gli 8 tipi di intervento per lo sviluppo rurale 2021-2027), destinando almeno il 30% della dotazione FEASR<sup>(32)</sup>.

Inoltre, dovrà essere allocato almeno il 5% delle risorse complessive nazionali all'approccio LEADER e non oltre il 4% all'Assistenza tecnica<sup>(33)</sup>.

## 2.2.2. Le principali novità nelle proposte di regolamenti della Commissione europea

### Nuovi obiettivi PAC

La PAC del futuro continuerà a garantire accesso ad alimenti di elevata qualità e un forte sostegno al modello agricolo europeo. La Commissione individua 3 obiettivi generali e 9 obiettivi specifici (rispettivamente, art.5 e art. 6 della proposta di regolamento sui piani strategici<sup>(34)</sup>) fissati a livello europeo per la PAC 2021-2027 in cui sono illustrati i traguardi per gli agricoltori, i cittadini e il clima che la politica vuole raggiungere.

---

30 Il Parlamento propone di innalzare al 90% tale percentuale e integra l'elenco degli interventi, inserendo: le operazioni sostenute attraverso strumenti finanziari; le strategie per i "piccoli comuni intelligenti" che il Parlamento propone di elaborare e attuare nei piani strategici PAC; gli interventi di supporto alle zone spopolate; le operazioni di relativa all'obiettivo specifico "scambio di conoscenze e informazioni"; le misure di sostegno all'insediamento di giovani agricoltori; gli investimenti materiali e/o immateriali in quanto contribuiscano ai nuovi obiettivi specifici PAC connessi alla forestazione e agli obiettivi specifici ambientali e climatici (vedi proposta di risoluzione legislativa citata A8-0200/2019 del 23.5.2019).

31 A seguito della riforma della PAC per il 2014-2020 gli Stati membri possono scegliere di fissare un tetto all'importo del pagamento di base che ogni agricoltore riceve. L'ammontare dei fondi risparmiati tramite questo meccanismo resta nella gestione dello Stato membro interessato e viene trasferito alla dotazione per lo sviluppo rurale. Questa azione è volontaria per gli Stati membri ed è un'applicazione specifica della digressività. In particolare, gli Stati membri riducono l'importo dei pagamenti diretti da concedere a un agricoltore in un dato anno civile, partendo da 60.000 euro e applicando le seguenti riduzioni minime per i seguenti scaglioni:

- il 15% tra 60.000 e 75.000 euro;
- il 50% tra 75.000 e 90.000 euro;
- il 75% tra 90.000 e 100.000 euro;
- 100% per gli importi superiori a 100.000 euro.

32 Il Parlamento europeo propone di destinare al riserva del 30% della dotazione nazionale FEASR a interventi per il raggiungimento degli obiettivi ambientali e per il clima e non ai soli interventi connessi c.d. impegni agro-alimentari (vedi proposta di risoluzione legislativa citata A8-0200/2019 del 23.5.2019).

33 Il Parlamento europeo propone di stabilire un'ulteriore dotazione minima pari al 30% della dotazione complessiva FEASR, per interventi legati ad obiettivi di promozione di un settore agricolo intelligente, resiliente e diversificato: sostegno agli investimenti materiali e/o immateriali che contribuiscano al conseguimento dei nove obiettivi specifici PAC (tipologia di intervento "Investimenti"); strumenti di gestione del rischio legato all'attività agricola (tipologia di intervento "Gestione del rischio"); sostegno alla cooperazione (tipologia di intervento "Cooperazione"); scambio di conoscenze e informazioni (tipologia di intervento "Scambio di conoscenze").

34 COM(2018) 392 final 2018/0216 (COD).

Si tratta di un insieme unico di obiettivi condivisi dal I° pilastro "Pagamenti diretti" e dal II° pilastro "Sviluppo rurale" della nuova politica agricola comune.

I tre obiettivi generali sono:

- a) promuovere un settore agricolo intelligente, resiliente e diversificato che garantisca la sicurezza alimentare;
- b) rafforzare la tutela dell'ambiente e l'azione per il clima e contribuire al raggiungimento degli obiettivi in materia di ambiente e clima dell'Unione;
- c) rafforzare il tessuto socioeconomico delle zone rurali.

I 9 obiettivi specifici sono:

- a) sostenere un reddito agricolo sufficiente e la resilienza in tutta l'Unione per rafforzare la sicurezza alimentare;
- b) migliorare l'orientamento al mercato e aumentare la competitività, compresa una maggiore attenzione alla ricerca, alla tecnologia e alla digitalizzazione;
- c) migliorare la posizione degli agricoltori nella catena del valore;
- d) contribuire alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento a essi, come pure all'energia sostenibile;
- e) promuovere lo sviluppo sostenibile e un'efficiente gestione delle risorse naturali, come l'acqua, il suolo e l'aria;
- f) contribuire alla tutela della biodiversità, migliorare i servizi ecosistemici e preservare gli habitat e i paesaggi;
- g) attirare i giovani agricoltori e facilitare lo sviluppo imprenditoriale nelle aree rurali;
- h) promuovere l'occupazione, la crescita, l'inclusione sociale e lo sviluppo locale nelle aree rurali, comprese la bioeconomia e la silvicoltura sostenibile;
- i) migliorare la risposta dell'agricoltura dell'UE alle esigenze della società in materia di alimentazione e salute, compresi alimenti sani, nutrienti e sostenibili, sprechi alimentari e benessere degli animali.

Il Parlamento europeo, in coerenza con le posizioni e gli obiettivi individuate per la nuova PAC sin dalla Risoluzione del maggio 2018 sul futuro dell'agricoltura e dell'alimentazione<sup>(35)</sup>, nelle proposte di emendamento formulate nel maggio 2019<sup>(36)</sup>, indica un'integrazione corposa all'obiettivo (h) di cui all'art. 6 della proposta della CE sui piani strategici PAC, che risulterebbe riformulato in tal senso: ***"promuovere la coesione sociale e territoriale nelle zone rurali, anche attraverso la creazione di posti di lavoro, la crescita, gli investimenti, l'inclusione sociale, la lotta alla povertà rurale e lo sviluppo locale, compresi servizi***

---

<sup>35</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 30 maggio 2018 sul futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura (2018/2037(INI)), citata.

<sup>36</sup> A8-0200/2019 del 23.5.2019 - Progetto di Risoluzione legislativa del Parlamento europeo sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

*locali di alta qualità per le comunità rurali, incentrandosi in particolare sulle zone soggette a vincoli naturali; promuovere condizioni economiche, lavorative e di vita dignitose; garantire la diversificazione delle attività e dei redditi, compresi l'agriturismo, la bio-economia, l'economia circolare e la silvicoltura sostenibile, assicurando al contempo la parità di genere; promuovere le pari opportunità nelle aree rurali attraverso misure di sostegno specifiche e il riconoscimento del lavoro svolto dalle donne in settori quali l'agricoltura, l'artigianato, il turismo e i servizi locali".*

### **Piano Strategico Nazionale PAC<sup>(37)</sup>**

Le proposte di regolamento prevedono un nuovo strumento di attuazione degli interventi di Politica Agricola Comune.

Un unico Piano Nazionale con un'unica Autorità di Gestione centrale, nel quale si combineranno tutti gli strumenti di sostegno della nuova PAC:

- i programmi di Sviluppo Rurale finanziati dal FEASR;
- i pagamenti diretti, finanziati dal FEAGA;
- gli interventi in misure settoriali (OCM Organizzazione Comune di Mercato).

Una delle più importanti novità della riforma proposta è il passaggio dell'OCM e quindi degli interventi settoriali (ortofrutta, vitivinicolo, olio di oliva, apicoltura, luppolo) dall'attuale Regolamento specifico n.1308/2013 al Regolamento generale sulla PAC, insieme ai Pagamenti diretti e allo Sviluppo Rurale. Di conseguenza, i sostegni settoriali entrano nei Piani Strategici degli Stati membri.

Il Piano Strategico Nazionale dispone le modalità di utilizzo del sostegno sia per i Pagamenti diretti che per lo Sviluppo rurale, accomunando di fatto il I° e il II° pilastro in un'unica strategia a regia nazionale, che si estende anche alla gestione delle misure settoriali (OCM).

Confermata invece la distinzione tra i due pilastri, Politiche di mercato e Sviluppo rurale, finanziati rispettivamente attraverso i fondi FEAGA e FEASR, gestiti in regime di gestione concorrente tra Stati Membri e Unione Europea.

Nei nuovi Piani Strategici Nazionali, che dovranno essere approvati dalla Commissione, gli Stati membri indicheranno come intendono raggiungere i 9 obiettivi specifici, utilizzando gli strumenti della PAC. Gli obiettivi europei sarebbero dunque conseguiti attraverso pacchetti di misure definite a livello nazionale, con un certo grado di flessibilità per gli Stati membri: la maggiore flessibilità in termini di articolazione degli interventi (le 20 Misure del ciclo 2014-2020 sono sostituite con 8 "Interventi" stabiliti a livello europeo) e di utilizzo delle dotazioni assegnate (possibilità di trasferire fino al 15% degli importi per i pagamenti diretti

---

<sup>37</sup> Il nuovo strumento attuativo è illustrato nel paragrafo dedicato.



(FEAGA) alla dotazione per lo Sviluppo rurale (FEASR) e viceversa). Ciò consentirà agli Stati membri di adottare programmi coerenti con le specificità e le esigenze dei rispettivi sistemi agricoli, dei territori e delle comunità locali, conferendo un ruolo decisivo agli Stati stessi.

Con questa impostazione la CE propone un sistema più flessibile che, nelle sue intenzioni, sposterà l'accento dalle norme ai risultati e all'efficacia, basandosi prevalentemente sul conseguimento delle *performance* e dei risultati più che sulla spesa.

## **Il FEASR non è più un fondo strutturale**

Per quanto concerne il II° pilastro "Sviluppo rurale", il FEASR non è più un fondo strutturale nell'ambito del Quadro Strategico Comune della politica di coesione.

I due fondi PAC, FEASR e FEAGA, sono ricondotti entrambi al quadro regolamentare tracciato dalle due proposte di regolamento, rispettivamente sui nuovi piani strategici della politica agricola comune e su funzionamento, gestione e monitoraggio della PAC<sup>(38)</sup>.

La proposta sui piani strategici della PAC<sup>(39)</sup> stabilisce dunque disposizioni che disciplinano entrambi i pilastri, Pagamenti diretti e misure di Sviluppo rurale e, inoltre, integra regimi di aiuto per determinati prodotti che rientrano nell'attuale regolamento OCM - Organizzazione Comune di Mercato<sup>(40)</sup>, sostituendo i due regolamenti attualmente vigenti su Pagamenti diretti (FEAGA) e Sviluppo rurale (FEASR).

Il "Piano strategico della Politica Agricola Comune", è un unico Piano Nazionale con una Autorità di Gestione centrale, nel quale si combineranno tutti gli strumenti di sostegno della nuova PAC:

- programmi di Sviluppo rurale, finanziati dal FEASR (Fondo Europeo Agricolo di Sviluppo Rurale);
- Pagamenti diretti, finanziati dal FEAGA (Fondo Europeo Agricolo di Garanzia);
- interventi in misure settoriali (OCM) finanziati dal FEAGA.

---

*38 Proposta di Regolamento sui piani strategici (COM(2018) 392 final 2018/0216 (COD)) e proposta di Regolamento su finanziamento, gestione e monitoraggio della PAC (COM(2018) 393 final 2018/0217 (COD)).*

*39 Bruxelles 1.6.2018 COM(2018) 392 final - Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio*

*40 L'Organizzazione Comune di Mercato (OCM) è un insieme di misure che costituiscono un dispositivo che permette all'Unione europea di gestire il mercato di un determinato prodotto agricolo (produzione e scambi). Lo scopo di tale gestione del mercato è da un lato quello di garantire agli agricoltori uno sbocco per la loro produzione e la stabilità dei redditi e dall'altro garantire ai consumatori la sicurezza dell'approvvigionamento in prodotti alimentari a prezzi ragionevoli.*

Il FEASR 2021-2027 non è dunque ricondotto alla proposta della CE relativa al Regolamento generale sui nuovi fondi SIE 2021-2027 in cui, proseguendo il perseguimento di obiettivi di semplificazione degli oneri burocratici a carico dei beneficiari e di coerenza degli investimenti cofinanziati avviato con il Quadro Strategico Comune dei fondi SIE 2014-2020, la Commissione propone di adottare un insieme comune di regole fondamentali per 7 fondi "a gestione concorrente":

- FC - Fondo di coesione;
- FEAMP - Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca;
- FESR - Fondo europeo di sviluppo regionale;
- FSE+ - Fondo sociale europeo Plus;
- AMIF - Fondo asilo e migrazione;
- BMVI - Strumento per la gestione delle frontiere e i visti;
- ISF - Fondo per la sicurezza interna.

Tra questi non figura evidentemente il FEASR, per il quale la CE propone l'applicazione soltanto del Regolamento specifico, con la mancata riconduzione dentro il quadro di regole comuni della PAC. Alla luce di tutti gli elementi considerati nel dibattito fra Istituzioni europee come imprescindibili per aumentare l'efficacia della futura PAC e la sua capacità di supportare lo sviluppo sostenibile delle zone rurali -non ultima la necessità di rafforzare l'integrazione fra fondi UE e di semplificare gli strumenti per l'integrazione delle risorse dei vari fondi e per la semplificazione degli oneri per i beneficiari- la proposta della CE di sottoporre il FEASR al solo Regolamento specifico è stata considerata un aspetto critico in sede di negoziato sul nuovo ciclo di programmazione 2021-2027.

Il Parlamento europeo, infatti, con la Risoluzione del marzo 2019 sulla proposta della Commissione di Regolamento generale sui fondi SIE, sostiene invece l'opportunità di rimediare a questa lacuna, riconducendo anche il FEASR nel quadro di regole comuni, come d'altra parte già avviene nell'attuale ciclo 2014-2020, anzi rafforzando il coordinamento fra fondi anche dal punto di vista degli strumenti territoriali<sup>(41)</sup>, "al fine di garantire la coerenza tra i Fondi strutturali e d'investimento europei (fondi SIE) e i piani strategici della PAC"<sup>(42)</sup>.

### **Maggiore flessibilità di trasferimento finanziario tra i due pilastri**

Gli Stati membri, entro il 1° agosto 2020, potranno decidere di trasferire fino al 15% degli importi del loro massimale per i Pagamenti diretti (FEAGA) alla dotazione per lo Sviluppo rurale (FEASR) e viceversa.

---

41 P8\_TA(2019)0310 - Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 27 marzo 2019 sulla proposta di Regolamento generale fondi SIE 2021-2027

42 A8-0200/2019 del 23.5.2019 - Progetto di Risoluzione legislativa del Parlamento europeo sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

La percentuale di trasferimento dal I° al II° pilastro, può essere aumentata:

- fino al 15% a condizione che gli Stati membri utilizzino il corrispondente aumento per gli interventi relativi agli obiettivi ambientali e climatici;
- fino al 2% a condizione che gli Stati membri utilizzino l'aumento corrispondente per il sostegno all'avviamento di attività agricole e rurali da parte dei giovani agricoltori.

### **Tipi di Interventi per lo Sviluppo rurale**

Dal punto di vista della struttura del pilastro dello Sviluppo rurale, è prevista una significativa riduzione del numero di misure e sottomisure, oltre che degli obiettivi tematici.

Gli obiettivi dello Sviluppo rurale sono i 3 obiettivi generali e i 9 obiettivi specifici sopra descritti, condivisi con il I° pilastro e le relative misure sono ricondotte a 8 "Tipi di interventi"<sup>(43)</sup>.

Si tratta di una trasformazione sostanziale rispetto all'attuale struttura del pilastro Sviluppo rurale, con 6 priorità e 18 *focus area* stabilite a livello di regolamenti; tale cambiamento è accentuato dal passaggio dalle attuali 20 Misure (compresa l'Assistenza tecnica) della programmazione 2014-2020<sup>(44)</sup> (ulteriormente declinate in sotto-misure e tipologie di operazioni), ad 8 "Tipi di Interventi per lo Sviluppo rurale" (elencati nell'art. 64 della proposta CE di regolamento sui nuovi piani strategici PAC):

- a. *Pagamenti per impegni ambientali, climatici e altri impegni in materia di gestione*: gli Stati membri possono concedere pagamenti in materia di ambiente, clima e altri impegni agli agricoltori e ad altri beneficiari che assumono, su base volontaria, impegni di gestione ritenuti utili per conseguire gli obiettivi specifici. I pagamenti sono concessi per impegni che vanno oltre i requisiti di gestione obbligatori e le norme in materia di

---

43 Titolo III, Capo IV della Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia FEAGA e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale FEASR (COM(2018) 392 final 2018/0216 (COD)) .

44 M.1: Trasferimento di conoscenza e azioni di informazione.

M.2: Servizi di consulenza, sostituzione e assistenza alla gestione delle aziende agricole.

M.3: Regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari.

M.4: Investimenti ed immobilizzazioni.

M.5: Ripristino del potenziale produttivo agricolo danneggiato.

M.6: Sviluppo aziende agricole.

M.7: Servizi di base e rinnovamento villaggi.

M.8: Investimenti nello sviluppo delle aree forestali e miglioramento redditività foreste.

M.9: Costituzione di associazioni di produttori.

M.10: Pagamenti agro-climatici-ambientali.

M.11: Agricoltura biologica.

M.12: Natura 2000 e direttiva quadro acque.

M.13: Indennità per le zone soggette a vincoli naturali o ad altrivincoli specifici.

M.14: Benessere degli animali.

M.15: Servizi silvo-climatici-ambientali e salvaguardia della foresta.

M.16: Cooperazione.

M.17: Gestione del Rischio.

M.19: Sviluppo Rurale CLLD - Leader.

M.20: Assistenza Tecnica.

buone condizioni agronomiche e ambientali, i requisiti minimi per l'uso di fertilizzanti e prodotti fitosanitari, il benessere degli animali, nonché altri requisiti obbligatori stabiliti dalla legislazione nazionale e dell'UE. I beneficiari ricevono un pagamento che copre i costi sostenuti e il mancato guadagno derivanti dagli impegni assunti e, se necessario, possono anche coprire i costi di transazione. L'inclusione degli impegni agro-climatici-ambientali nel Piano Strategico della PAC è obbligatoria, con una destinazione di risorse pari ad almeno il 30% delle risorse FEASR del piano; gli impegni sono assunti per un periodo da 5 a 7 anni.

- b. *Pagamenti per vincoli naturali o altri vincoli regionali specifici*: gli Stati membri possono concedere un sostegno per vincoli naturali o di altra natura per compensare, in tutto o in parte, costi aggiuntivi e mancati guadagni dovuti ai suddetti vincoli nella zona interessata; sono pagamenti annuali per ettaro concessi ai "veri agricoltori" nelle zone designate ai sensi dell'articolo 32 Reg. (UE) n. 1305/2013 (zone montane; zone soggette a vincoli naturali significativi, diverse dalle zone montane; altre zone soggette a vincoli specifici).
- c. *Pagamenti per svantaggi regionali specifici a causa di determinati requisiti obbligatori*: gli Stati membri possono concedere pagamenti per svantaggi specifici per area derivanti dall'attuazione delle direttive in materia ambientale (aree Natura 2000, SIC, ZPS, Direttiva Acque e, aggiunge il Parlamento, zone ad alto valore naturalistico). Anche per questo intervento i pagamenti sono rivolti a compensare, in tutto o in parte, costi aggiuntivi e mancati guadagni nella zona interessata.
- d. *Investimenti*: gli Stati membri possono sostenere solo investimenti, materiali e/o immateriali, che contribuiscono al conseguimento degli obiettivi specifici della PAC. Il sostegno al settore forestale sarà basato su un Piano di gestione forestale o strumento equivalente. Il sostegno massimo a livello UE è limitato al 75% dei costi di ammissibilità e può essere aumentato nei seguenti casi: i) imboschimento ed investimenti non produttivi legati ad obiettivi ambientali e climatici; ii) investimenti in servizi di base nelle aree rurali; iii) investimenti per ripristinare il potenziale agricolo/forestale in seguito a calamità naturali o eventi catastrofici.
- e. *Insedimento giovani agricoltori e avvio di imprese rurali*: una novità degna di nota riguarda la misura per l'avvio di attività agricole da parte di giovani, con un sostegno che può essere concesso fino ad un massimo di 100 mila euro sotto forma di importi forfettari e che può essere combinato con strumenti finanziari. Nell'attuale programmazione il contributo massimo che può essere concesso è pari a 70 mila euro sotto forma di contributo a fondo perduto. Oltre al supporto per l'insediamento di giovani agricoltori, gli Stati membri possono concedere un sostegno per: i) avvio di attività collegate all'agricoltura, alla silvicoltura o alla diversificazione del reddito agricolo; ii) avvio di attività non agricole nelle aree rurali che sono parte di una strategia di sviluppo locale.
- f. *Strumenti di gestione del rischio*: gli Stati membri possono concedere un sostegno al fine di promuovere strumenti di gestione del rischio che aiutino gli agricoltori a gestire i rischi di produzione e di mercato connessi alla loro attività agricola, sotto forma di contributi finanziari per premi di assicurazione e contributi finanziari ai fondi di mutua-

lizzazione, compresi i costi amministrativi di costituzione; il sostegno è limitato ad un tasso massimo del 70% dei costi ammissibili ed è garantito per la copertura di perdite superiori al 20% della media di produzione (nel caso di assicurazioni) o del reddito (per i fondi di mutualizzazione).

- g. *Cooperazione*: già previsto dalla scorsa programmazione, gli Stati membri possono concedere un sostegno alla cooperazione per: creazione di programmi di qualità; azioni collettive ambientali e climatiche; promozione della filiera corta e dei mercati locali; progetti pilota per lo sviluppo ed attuazione di progetti dei Gruppi operativi (Go) o per il Partenariato europeo per l'innovazione, produttività e sostenibilità in agricoltura (PEI Agri); Strategie di sviluppo locale partecipativo (LEADER); piani di gestione forestale; reti e *cluster*; agricoltura sociale; agricoltura sostenuta dalla comunità; promozione di regimi di qualità, organizzazioni di produttori, gruppi di produttori (Gp) o altre forme di cooperazione. Il sostegno alla cooperazione è concesso sotto forma di ammontare globale per la copertura dei costi di cooperazione e di implementazione dei progetti che coinvolgano almeno due soggetti. Non sono ammessi interventi che interessino solo ed esclusivamente organismi di ricerca. Il sostegno è limitato ad un periodo massimo di 7 anni salvo deroghe che possono essere concesse, ad esempio, per azioni finalizzate al perseguimento di obiettivi ambientali e climatici.
- h. *Scambio di conoscenze e informazioni*: gli Stati membri possono concedere un sostegno per promuovere l'accesso alla formazione, alla consulenza e allo scambio di informazioni e di innovazione, che contribuiscono al conseguimento degli obiettivi della PAC; il sostegno può coprire al massimo il 75% dei costi ammissibili o, in caso di creazione di servizi di consulenza aziendale, può essere concesso sotto forma di un importo fisso di 200.000 euro. Per il periodo 2021 - 2027 notevole importanza sarà dunque attribuita alla consulenza aziendale quale strumento di supporto per gli agricoltori al fine di favorire l'integrazione tra la gestione aziendale e territoriale; in particolare, per gli interventi previsti per lo Sviluppo rurale, gli Stati membri possono concedere un sostegno per lo scambio di conoscenze ed informazioni in campo agricolo, forestale e rurale; il sostegno copre azioni volte a promuovere l'innovazione, l'accesso alla formazione e consulenza e scambio e disseminazione di conoscenze ed informazioni finalizzate al raggiungimento degli obiettivi specifici della PAC. L'orientamento è quello di potenziare gli strumenti di conoscenza ed informazione anche attraverso la costituzione nel Piano strategico nazionale di un Sistema di Consulenza Aziendale in Agricoltura incentrati su: i) Ambiente (Direttiva Acque, Direttiva Uso sostenibile pesticidi, pratiche agricole che limitano lo Sviluppo di resistenza antimicrobica); ii) Innovazione (Sviluppo tecnologie digitali in agricoltura e zone rurali, sostegno all'innovazione per l'attuazione dei PEI, corretta attuazione del Piano Strategico della PAC); iii) Gestione del rischio. L'intensità dell'aiuto massima è pari al 75% dei costi ammissibili, mentre, per l'avvio di servizi di consulenza aziendale è definito un importo fisso massimo di 200.000 euro.

Si ricorda che gli Stati membri nel proprio Piano strategico PAC dovranno obbligatoria-

mente attivare gli “Impegni agro-climatici-ambientali” con un’allocazione delle risorse per quest’ultimi almeno pari al 30% del totale delle risorse FEASR<sup>(45)</sup>.

Nel ciclo di programmazione 2021-2027, anche i beneficiari di pagamenti diretti o pagamenti annuali per interventi nell’ambito dello Sviluppo rurale (per le tipologie “Impegni ambiente e clima, vincoli naturali e svantaggi regionali specifici”) dovranno rispettare i requisiti minimi di gestione obbligatori stabiliti dagli Stati membri ai sensi della normativa sulle buone condizioni agronomiche e ambientali nei seguenti ambiti: il clima e l’ambiente, la salute pubblica, la salute degli animali, la salute delle piante e il benessere degli animali. A tal fine gli Stati membri devono stabilire, a livello nazionale o regionale, tali requisiti in considerazione delle caratteristiche specifiche locali, comprese le condizioni pedo-climatiche, i sistemi di allevamento esistenti, l’uso del suolo, la rotazione delle colture, le pratiche agricole e le strutture agricole.

### **Ambiente e lotta ai cambiamenti climatici**

Le proposte della Commissione europea sono molto ambiziose sul fronte dell’ambiente e dei cambiamenti climatici.

Per poter beneficiare dei Pagamenti diretti ogni agricoltore è tenuto a rispettare la c.d. condizionalità, che è l’insieme dei criteri di gestione obbligatori (Cgo) già previsti dall’UE nella normativa esistente e il mantenimento del terreno in buone condizioni agronomiche e ambientali (Bcaa) fissate a livello nazionale, con riferimento a: ambiente, cambiamento climatico e buone condizioni agronomiche del terreno; sanità pubblica, salute delle piante e degli animali; benessere degli animali.

Nelle proposte 2021-2027, tra i “requisiti obbligatori” figurano:

- la tutela dei suoli ricchi di carbonio tramite la protezione delle zone umide e delle torbiere;
- uno strumento obbligatorio di gestione dei nutrienti per migliorare la qualità dell’acqua e ridurre i livelli di ammoniaca e di protossido di azoto;
- la rotazione delle colture, invece della diversificazione.

I singoli Stati membri elaboreranno inoltre regimi ecologici volontari volti a sostenere e/o incentivare gli agricoltori a rispettare le pratiche agricole benefiche per il clima e l’ambiente, spingendosi oltre i requisiti obbligatori. Gli agricoltori avranno dunque la possibilità di dare un ulteriore contributo e di essere ricompensati se andranno oltre i requisiti obbligatori.

---

*45 Il Parlamento europeo propone di destinare la riserva suddetta a tutti i tipi di interventi per lo Sviluppo rurale che siano connessi agli obiettivi specifici climatico-ambientali. e non ai soli Impegni agro-climatici-ambientali (vedi proposta di Risoluzione legislativa citata A8-0200/2019 del 23.5.2019).*

Inoltre, come già detto, sono proposte alcune soglie minime di allocazione delle risorse FEASR per determinati interventi: gli Stati membri nel proprio Piano strategico PAC dovranno obbligatoriamente attivare gli "Impegni agro-climatici-ambientali", con un'allocazione delle risorse per quest'ultimi almeno pari al 30% del totale delle risorse FEASR<sup>(46)</sup>.

### **Nuovi Tipi di interventi sotto forma di Pagamenti diretti<sup>(47)</sup>**

La nuova struttura per i pagamenti diretti è composta dalle seguenti tipologie di intervento<sup>(48)</sup>:

1) Pagamenti diretti disaccoppiati:

- sostegno di base al reddito per la sostenibilità: pagamento annuale disaccoppiato per ettaro ammissibile ai veri agricoltori, alle condizioni specificate nei rispettivi Piani strategici della PAC;
- sostegno complementare redistributivo al reddito per la sostenibilità: pagamento annuale disaccoppiato per ettaro ammissibile, agli agricoltori che hanno diritto a un pagamento, nell'ambito del sostegno di base al reddito, calcolato sulla base di un importo aggiuntivo per ettaro o con diversi importi per scaglioni di ettari; il fine è di garantire la redistribuzione del sostegno dalle aziende agricole di grandi dimensioni a quelle piccole e medie; per finanziare tale pagamento sono utilizzati anche i proventi finanziari risultanti dal *capping*<sup>(49)</sup>;
- sostegno complementare al reddito per i giovani agricoltori che si insediano per la prima volta: pagamento annuale disaccoppiato per ettaro ammissibile agli agricoltori che hanno diritto a un pagamento nell'ambito del sostegno di base; Gli Stati membri sono obbligati a riservare almeno il 2% della loro dotazione nazionale per i pagamenti diretti, al fine di sostenere in modo specifico i giovani agricoltori, per il sostegno complementare al reddito o per l'aiuto all'insediamento previsto nello sviluppo rurale; sono inoltre liberi di accantonare una somma maggiore per incoraggiare i giovani agricoltori se ne ravvisano una necessità specifica;
- regime per il clima e l'ambiente: pagamenti annuali ai "veri agricoltori" che si impegnano volontariamente a osservare determinate pratiche agricole benefiche per il cli-

---

46 Il Parlamento europeo propone di destinare la riserva del 30% della dotazione nazionale FEASR a interventi connessi al raggiungimento di obiettivi ambientali e per il clima e non soltanto alla Tipologia di intervento "Impegni agro-climatici-ambientali" (vedi proposta di risoluzione legislativa citata A8-0200/2019 del 23.5.2019).

47 La riforma della PAC 2014-2020 prevede un sistema di pagamenti diretti che ha sostituito, a partire dal 1° gennaio 2015, il pagamento unico aziendale (pagamento disaccoppiato dalla produzione che ha sostituito i molteplici pagamenti per prodotto). Il nuovo sistema prevede sette componenti di aiuto. Alcune di queste devono essere obbligatoriamente previste dallo Stato membro: pagamento di base (destinato al sostegno al reddito degli agricoltori); pagamento verde o ecologico - c.d. *greening* (gli Stati membri possono impiegare fino al 30% del proprio massimale nazionale per incrementare il sostegno sui primi 30 ettari di ciascuna azienda agricola o oltre i 30 ettari per gli Stati membri con dimensione media aziendale superiore a tale limite); pagamento per i giovani agricoltori. Le altre componenti sono facoltative: aiuto redistributivo per i primi ettari, aiuto per le aree con vincoli naturali, sostegno accoppiato facoltativo e pagamenti per i piccoli agricoltori. Tutti gli aiuti sono finanziati attraverso il massimale nazionale fissato per ciascuno Stato membro.

48 Titolo III, CAPO II "Tipi di interventi sotto forma di Pagamenti diretti" proposta di Regolamento sui piani strategici (COM(2018) 392 final 2018/0216 (COD)).

49 Per il c.d. *capping* vedi la nota 31.

ma e l'ambiente. Gli impegni assunti dai beneficiari devono andare al di là delle norme obbligatorie stabilite per la condizionalità, nonché altri pertinenti requisiti obbligatori stabiliti dalle autorità nazionali. Possono essere concessi come pagamenti addizionali ai pagamenti diretti o per compensare, in tutto o in parte, i costi aggiuntivi sostenuti e le perdite di reddito per gli agricoltori.

## 2) Pagamenti diretti accoppiati

- sostegno accoppiato al reddito: sostegno accoppiato al reddito concesso ai "veri agricoltori" sotto forma di un pagamento annuale per ettaro ammissibile o per capo animale ammissibile a favore di comparti che sono importanti per ragioni economiche, sociali o ambientali, per affrontare le difficoltà ma migliorando la competitività, la loro sostenibilità o la loro qualità;
- pagamento specifico per il cotone.

Rimane la possibilità facoltativa per lo Stato membro di prevedere un pagamento forfettario specifico per i piccoli agricoltori, sostitutivo di tutti i pagamenti diretti, la cui definizione dovrà essere riportata nel Piano strategico nazionale della PAC.

Per garantire stabilità e prevedibilità, il sostegno al reddito degli agricoltori rimane dunque un elemento essenziale della PAC.

Tuttavia, i pagamenti diretti sono moderatamente ridotti e più mirati, attraverso una distribuzione più equilibrata, mediante un limite obbligatorio a livello di azienda agricola oppure pagamenti decrescenti in base alle dimensioni dell'azienda; in questo modo, si intendono perseguire obiettivi di redistribuzione del sostegno dalle imprese di grandi dimensioni alle imprese agricole di piccole e medie dimensioni. In particolare:

- entro il 2027 gli Stati membri dovrebbero fare in modo che il valore di tutti i diritti all'aiuto si elevi almeno al 75% dell'importo medio nazionale; tutti gli Stati membri con un livello di sostegno diretto per ettaro inferiore al 90% della media dell'UE dovrebbero ridurre il divario del 50% entro il 2027;
- gli Stati membri dovrebbero ridurre gli importi superiori a 60 000 EUR dei pagamenti diretti da concedere annualmente agli agricoltori, con un tetto di 100 000 EUR l'anno. Le retribuzioni agricole sarebbero dedotte prima della riduzione/livellamento dei pagamenti diretti;
- l'introduzione di un sostegno redistributivo complementare al reddito per la sostenibilità avrebbe come obiettivo la redistribuzione del sostegno dalle aziende più grandi a quelle di piccole e medie dimensioni. Tale sostegno sarebbe sostanzialmente finanziato livellando i pagamenti diretti e sostituendo l'attuale sistema di pagamento redistributivo volontario.



Come in parte già detto, le risorse derivanti dal *capping*<sup>(50)</sup> potranno essere utilizzate per contribuire al finanziamento del sostegno redistributivo e di altri pagamenti disaccoppiati, oppure per le misure di Sviluppo rurale. Lo Stato membro potrà infatti utilizzare tutto o una parte del gettito del *capping* per accrescere le risorse a disposizione del II° pilastro, senza limiti sugli importi trasferibili.

Gli Stati membri istituiscono altresì un sistema che prevede l'applicazione di sanzioni amministrative ai beneficiari che non rispettano le regole sulla condizionalità<sup>(51)</sup> che si traducono in riduzioni o esclusione dell'importo totale dei pagamenti diretti.

### **Riserva di crisi**

Viene creata una nuova riserva agricola di crisi per affrontare le crisi generate da sviluppi imprevedibili sui mercati internazionali o da *shock* specifici del settore agricolo a seguito di azioni intraprese da paesi terzi: la riserva agricola sarà pari ad almeno 400 milioni di euro a prezzi correnti, disponibile ogni anno del periodo 2021-2027; l'importo viene ricavato dall'esercizio finanziario 2020 che, se non utilizzato, viene riportato all'anno 2021 e gli stanziamenti non impegnati saranno riportati a tempo indeterminato per finanziare la riserva stessa durante gli esercizi finanziari successivi.

Il meccanismo di creazione della riserva è diventato un punto centrale del negoziato sui regolamenti PAC, in particolare per quanto riguarda la misura in cui gli agricoltori dovrebbero contribuirvi attraverso la cosiddetta disciplina finanziaria.

### **Misure fiscali nazionali**

La Commissione propone che le misure fiscali nazionali applicate agli agricoltori con base imponibile dell'imposta sul reddito calcolata per un periodo pluriennale, siano esentate dall'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato<sup>(52)</sup>.

---

<sup>50</sup> Vedi nota 31.

<sup>51</sup> Per poter beneficiare dei pagamenti diretti ogni agricoltore è tenuto a rispettare la c.d. condizionalità, che è l'insieme dei criteri di gestione obbligatori (Cgo) già previsti dall'UE nella normativa esistente e il mantenimento del terreno in buone condizioni agronomiche e ambientali (Bcaa) fissate a livello nazionale, con riferimento a: ambiente, cambiamento climatico e buone condizioni agronomiche del terreno; sanità pubblica, salute delle piante e degli animali; benessere degli animali.

<sup>52</sup> Commissione Europea "The post-2020 common agricultural policy: environmental benefits and simplification", brochure UE 2019.

Coldiretti "Le proposte legislative della Commissione per la Pac 2021-2027", III Quaderno "Dove sta andando la PAC", giugno 2018.

<https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/12126>

### 2.2.3. Il nuovo Piano Strategico Nazionale PAC

La PAC del futuro continuerà a garantire accesso ad alimenti di elevata qualità e un forte sostegno al modello agricolo europeo, sulla base dei 9 obiettivi specifici di cui all'art. 6 della proposta di Regolamento sui piani strategici PAC.

Tali obiettivi, rappresentano delle direttrici comuni che ciascuno degli Stati Membri è tenuto a considerare nella formulazione del proprio "Piano strategico della Politica Agricola Comune" che, come già detto, è il nuovo strumento attuativo proposto dalla CE per il quadro programmatico 2021-2027.

Il "Piano strategico della PAC"<sup>(53)</sup>, è un unico Piano Nazionale nel quale si combineranno tutti gli strumenti di sostegno della nuova PAC:

- programmi di Sviluppo rurale finanziati dal FEASR (Fondo Europeo Agricolo di Sviluppo Rurale);
- Pagamenti diretti finanziati dal FEAGA (Fondo Europeo Agricolo di Garanzia);
- interventi in misure settoriali (OCM)<sup>(54)</sup> finanziati dal FEAGA.

I due fondi PAC, FEASR e FEAGA, sono dunque ricondotti entrambi al quadro regolamentare tracciato dalle proposte di Regolamento sulla PAC, quella sui nuovi piani strategici e quella su funzionamento, gestione e monitoraggio sulla PAC<sup>(55)</sup>.

Il nuovo impianto prevede che lo Stato membro predisponga il piano sotto la regia di un'unica Autorità di Gestione e in esso definisca i contributi potenziali dello Stato membro al conseguimento degli obiettivi PAC, nel quadro di un insieme unico di:

- "Obiettivi" fissati a livello europeo (3 obiettivi generali e 9 obiettivi specifici condivisi per il I° e il II° pilastro)<sup>(56)</sup>.
- "Tipi di Interventi" per i Pagamenti diretti e per lo Sviluppo rurale fissati a livello europeo (8 "Tipi di intervento per lo Sviluppo rurale"; 6 "Tipi di intervento sotto forma di pagamento diretto"; oltre a 6 "Tipi di Interventi settoriali")<sup>(57)</sup>.
- Indicatori comuni, concordati a livello europeo, volti a garantire parità di condizioni nella valutazione dell'efficacia del pacchetto di misure adottate a livello nazionale.

---

53 Il Piano strategico nazionale PAC è disciplinato nel titolo V della proposta di Regolamento sui piani strategici

54 L'Organizzazione Comune di Mercato (OCM) è un insieme di misure che costituiscono un dispositivo che permette all'Unione europea di gestire il mercato di un determinato prodotto agricolo (produzione e scambi). Lo scopo di tale gestione del mercato è da un lato quello di garantire agli agricoltori uno sbocco per la loro produzione e la stabilità dei redditi e dall'altro garantire ai consumatori la sicurezza dell'approvvigionamento in prodotti alimentari a prezzi ragionevoli.

55 Proposta di Regolamento sui piani strategici (COM(2018) 392 final 2018/0216 (COD)) e proposta di Regolamento su finanziamento, gestione e monitoraggio della PAC (COM(2018) 393 final 2018/0217 (COD)).

56 Artt. 5 e 6 della proposta di Regolamento sui piani strategici (COM(2018) 392 final 2018/0216 (COD)).

57 Titolo III, Capi II, III e IV della proposta di Regolamento sui piani strategici (COM(2018) 392 final 2018/0216 (COD)).

A livello di organismi di *governance* si registra di conseguenza la riduzione del numero degli organismi pagatori e un rafforzamento dell'organismo di coordinamento.

Ogni Stato membro dell'UE dovrebbe effettuare un'analisi SWOT di ampio respiro, individuare le proprie esigenze specifiche e, nell'ambito della cornice stabilita a livello europeo, illustrare nel Piano come intende utilizzare i finanziamenti della PAC per soddisfare tali esigenze, indicando anche gli strumenti cui ricorrere e definendo i propri obiettivi specifici.

Ogni Paese sarebbe dunque libero di scegliere gli interventi che ritiene più efficaci per conseguire i propri obiettivi, sulla base di una chiara valutazione delle proprie esigenze, adottando programmi rispondenti ai fabbisogni e alle caratteristiche dei propri sistemi agricoli, degli agricoltori, dei propri territori e delle comunità rurali.

A ciò connesso il c.d. "*new delivery model*" (nuovo metodo di lavoro o nuova modalità di attuazione), che prevede un maggior potere decisionale conferito agli Stati Membri, i quali partecipano attivamente alla scrittura della PAC, presentando appunto il proprio Piano Strategico Nazionale. In questa impostazione, i Piani Strategici Nazionali, che dovranno essere approvati dalla Commissione, permetterebbero di conseguire gli obiettivi europei attraverso pacchetti di misure definite a livello nazionale e rispondenti in maniera più efficiente alle necessità degli agricoltori e alle specificità del territorio, conferendo un ruolo decisivo agli Stati Membri.

La Commissione europea propone, per questa via, un sistema più flessibile, che semplifica e modernizza il funzionamento della PAC e sposterà l'accento dalla conformità e dalle norme verso i risultati e l'efficacia. Tale modello è, infatti, basato in modo prevalente sul conseguimento delle *performance* e sui risultati più che la spesa. Gli Stati membri presenteranno annualmente una relazione sull'efficacia di attuazione dei Piani, utilizzando un sistema di indicatori comuni.

Nei piani strategici gli Stati membri indicheranno come intendono raggiungere i 9 obiettivi a livello europeo utilizzando gli strumenti della PAC, rispondendo al tempo stesso alle esigenze specifiche degli agricoltori e delle comunità rurali. Le misure (denominate "Interventi" nel ciclo 2021-2027) e i requisiti di ammissibilità sono infatti stabiliti a livello europeo, ma l'articolazione dettagliata spetta allo Stato membro, che può così valorizzare le specificità e le esigenze dei propri sistemi agricoli e dei territori locali, anche perché beneficia di una maggiore flessibilità per quanto riguarda le modalità di utilizzo delle dotazioni assegnate (attraverso il trasferimento finanziario fra i due pilastri).

Il nuovo metodo di lavoro comporta anche lo snellimento delle procedure amministrative, dato che sarà predisposto un unico piano strategico per i Pagamenti diretti, lo Sviluppo rurale e le Strategie settoriali; esso garantirà, fra l'altro, azioni coerenti per il ricambio generazionale riguardanti sia i Pagamenti diretti che lo Sviluppo rurale.

E' prevista infine la semplificazione per gli interventi a tutela dell'ambiente, per cui ogni Stato membro potrà adattare i propri interventi ambientali e climatici alla realtà locale, ma attraverso una serie di norme e obiettivi stabiliti a livello dell'UE. Analogamente, è prevista la semplificazione del sostegno ai giovani agricoltori che avranno un accesso agevolato al sostegno complementare al reddito e all'indennità per l'insediamento, poiché i criteri di ammissibilità dell'UE verranno ridotti.

Nel caso in cui alcuni elementi del Piano strategico siano stabiliti a livello regionale, lo Stato membro dovrà garantire la coerenza con gli elementi del piano stabiliti a livello nazionale, descrivendo nel dettaglio l'interazione tra i due livelli di attuazione (regionale e nazionale), compresa la distribuzione delle dotazioni finanziarie per intervento e per fondo.

E' evidente che questa forte innovazione di tipo "istituzionale" si ripercuote sull'attuale assetto organizzativo degli Stati Membri, soprattutto per quelle realtà, come l'Italia, dove il livello di decentramento delle funzioni è più marcato. Peraltro, in questo nuovo contesto non è stato ancora delineato in modo preciso il ruolo degli enti locali rispetto al Piano Strategico Nazionale. Anche se, già nella proposta di Regolamento sui piani strategici è prevista la possibilità di designare uno o più organismi intermedi che possono essere enti locali, enti regionali di sviluppo o organizzazioni non governative, affinché provvedano alla gestione e all'esecuzione degli interventi del Piano Strategico Nazionale della PAC<sup>(58)</sup>.

Il Parlamento europeo, per esempio, in sede di proposte di emendamento al regolamento sui piani strategici<sup>(59)</sup>, specifica che al fine di garantire maggiore specificità, nell'ottica del principio di sussidiarietà, si dovrebbe prevedere la possibilità dello Stato membro di "delegare" parte dell'elaborazione e dell'attuazione del piano strategico della PAC a livello regionale, attraverso programmi regionali di intervento a sostegno dello Sviluppo rurale, conformemente al quadro nazionale. Nelle suddette proposte, si precisa inoltre che in caso di "regionalizzazione", gli Stati membri dovrebbero poter istituire comitati di monitoraggio regionali.

Proprio riguardo al nuovo modello di attuazione ed all'approccio basato sull'efficacia, anche il Consiglio europeo, all'esito dello scambio di opinioni dell'ottobre 2019, ha formulato proposte emendative al Regolamento sui piani strategici della PAC, sulla base di criticità evidenziate in relazione, fra l'altro, agli eventuali maggiori oneri amministrativi che deriverebbe dal nuovo modello attuativo e *al livello appropriato di sussidiarietà nell'attuazione della Politica Agricola Comune nei suoi due pilastri*. Inoltre, in merito alla proposta della CE di passaggio a un approccio basato sull'efficacia per cui gli Stati membri riferiscono annualmente entro il 15 febbraio sui progressi compiuti rispetto ai *target* intermedi annuali nei loro

---

58 Art. 110 Proposta CE di Regolamento sui piani strategici (COM(2018) 392 final 2018/0216 (COD)).

59 A8-0200/2019 del 23.5.2019 - Progetto di Risoluzione legislativa del Parlamento europeo sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), citato.

Piani strategici, vari Stati membri considerano questo termine troppo ridotto per fornire le informazioni richieste; anche l'annualità della relazione rappresenta un problema per molti.

Inoltre, gli Stati membri devono includere nel quadro giuridico del Piano strategico un "Sistema di servizi di consulenza aziendale" per gli agricoltori e gli altri beneficiari della PAC, rispetto all'ampia serie di requisiti che riguardano la gestione dei terreni e la gestione delle aziende agricole. Questi servizi comprendono, tra l'altro, la consulenza per l'applicazione della condizionalità e le condizioni e gli impegni di gestione dell'azienda agricola; l'assistenza su come garantire la conformità alla normativa ambientale in materia di acqua, pesticidi, aria pulita, ecc.; la gestione dei rischi e l'accesso all'innovazione e alla tecnologia. Al fine di migliorare la qualità e l'efficacia della consulenza, questi servizi saranno pienamente integrati nei più ampi "Sistemi di conoscenza e innovazione in campo agricolo (c.d. Akis)"<sup>(60)</sup> che prevedono, altresì, la partecipazione di ricercatori, organizzazioni agricole e altre parti interessate.

Infine, rispetto alla declinazione degli 8 "Tipi di Interventi per lo Sviluppo rurale", gli Stati membri dovranno stabilire, nel loro Piano Strategico Nazionale, le definizioni di attività agricola, superficie agricola, ettaro ammissibile, vero agricoltore e giovane agricoltore:

- attività agricola comprende sia la produzione di prodotti agricoli, compreso il cotone e il bosco ceduo a rotazione rapida, sia il mantenimento della superficie agricola in uno stato che la rende idonea al pascolo o alla coltivazione, senza interventi preparatori che vadano oltre i metodi e le attrezzature agricole ordinarie;
- superficie agricola è la superficie occupata da seminativi, colture permanenti e pascoli permanenti, le cui definizioni sono ulteriormente specificate dagli Stati membri;
- per ettaro ammissibile si considera qualsiasi superficie agricola dell'azienda a disposizione dell'agricoltore durante l'anno per il quale è richiesto il sostegno per gli interventi previsti per i pagamenti diretti e che viene utilizzata per un'attività agricola esclusiva o prevalente; dove debitamente giustificato per motivi ambientali, gli ettari ammissibili possono comprendere anche alcune superfici utilizzate per attività agricole solo ogni due anni; inoltre, si considera tra gli "ettari ammissibili" anche la superficie che, ai sensi del precedente regime di pagamento di base, non era considerata tale in base alla direttiva sugli *habitat* naturali, la direttiva-quadro sulle acque e la direttiva sugli uccelli, o per forestazione, imboschimento o impegni agro-climatico-ambientali;
- la definizione di "vero agricoltore" fa riferimento alla necessità di garantire che nessun sostegno al reddito sia concesso a coloro la cui attività agricola costituisca solo una parte insignificante delle loro attività economiche complessive o la cui attività principale non è agricola, pur non impedendo il sostegno ad agricoltori che svolgono altre attività. Gli Stati membri definiscono quali soggetti non sono considerati "veri agricoltori", in base a criteri quali reddito, impiego di lavoro nell'azienda agricola, oggetto sociale, inclusione in registri nazionali;

---

<sup>60</sup> Vedi la lettera h) dei "Tipi di Interventi per lo sviluppo rurale"

- giovane agricoltore: si considera tale quando l'agricoltore non supera il limite di 40 anni di età, ha le condizioni per essere "capo dell'azienda", la formazione appropriata e/o le competenze richieste.

#### 2.2.4. Gli strumenti attuativi delle strategie territoriali di Sviluppo rurale 2021-2027

Gli strumenti attuativi delle strategie territoriali cofinanziate dal FEASR non sono disciplinati dal Regolamento sui nuovi piani strategici PAC<sup>(61)</sup> che nell'art. 2 rinvia al Titolo III, Capo II della proposta CE sul Regolamento generale sui fondi SIE<sup>(62)</sup>.

In particolare, dunque, lo Sviluppo locale di tipo partecipativo basato sull'approccio *Leader* cofinanziato dal FEASR è disciplinato dai regolamenti sulla politica di coesione.

Per rafforzare l'approccio integrato allo Sviluppo territoriale, la CE propone che esso si basi su "Strategie di sviluppo territoriale e locale" che potranno attuarsi sotto forma di (art. 22 proposta CE di Reg. gen.):

1. Investimenti Territoriali Integrati (ITI): attivabili quando la strategia territoriale comprende investimenti che ricevono sostegno da uno o più Fondi, da più Programmi o da più priorità dello stesso Programma; precisa il Parlamento europeo che, «**ove opportuno, ciascun ITI può essere integrato da un sostegno finanziario a titolo del FEASR**»<sup>(63)</sup>;
2. Sviluppo locale di tipo partecipativo (CLLD - *Community local led development*, artt. 25 e ss. proposta CE di Reg.gen), noto come LEADER nell'ambito del FEASR<sup>(64)</sup>: il FESR, il FSE+, il FEAMP e «**ove opportuno, il FEASR**»<sup>(65)</sup>, possono fornire sostegno allo sviluppo locale di tipo partecipativo concentrato su aree subregionali; guidato da gruppi di azione locale, composti dai rappresentanti degli interessi socio-economici pubblici e privati; attuato mediante strategie integrate. Lo Stato membro provvede affinché il CLLD fornisca sostegno alle attività in rete, agli approcci dal basso, all'accessibilità<sup>(66)</sup>,

---

61 Bruxelles, 1.6.2018 COM(2018) 392 final - Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della Politica Agricola Comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA) e dal Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) e che abroga il Regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e il Regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio

62 Strasburgo, 29.5.2018, COM(2018) 375 final - Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio contenente disposizioni comuni applicabili a FESR, FSE Plus, Fondo di Coesione, FEAMP e regole finanziarie applicabili, oltre che a tali Fondi, al Fondo Asilo e Migrazione (FAMI), Fondo per la Sicurezza interna (FSI) e Strumento per la gestione delle frontiere e dei visti.

63 P8\_TA(2019)0310 - Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 27 marzo 2019 sulla proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, al Fondo Sociale Europeo Plus, al Fondo di Coesione, al Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca e le regole finanziarie applicabili a tali Fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti (COM(2018)0375 - C8-0230/2018 - 2018/0196(COD));

64 *Idem* nota 63.

65 *Idem* nota 63.

66 *Idem* nota 63.

alle caratteristiche innovative del contesto locale e, ove opportuno, alla cooperazione con altri operatori territoriali.

3. un altro strumento territoriale che fornisca sostegno agli investimenti cofinanziati dal FESR ai fini dell'Obiettivo Strategico 5 "un'Europa più vicina ai cittadini"<sup>(67)</sup>, obiettivo dedicato allo "Sviluppo territoriale" nel ciclo 2021-2027. Nelle proposte di emendamento al Regolamento generale sui fondi SIE<sup>(68)</sup>, il Parlamento europeo propone di eliminare il riferimento specifico agli interventi cofinanziati dal FESR, prevedendo la possibilità di ricorrere a un terzo strumento territoriale per la realizzazione di tutti gli interventi connessi ad obiettivi di sviluppo territoriale (OS5), quali ad esempio la Strategia "Piccoli comuni intelligenti".

La previsione di una Strategia "Piccoli comuni intelligenti" è oggetto di un emendamento alla proposta di Regolamento sui nuovi piani strategici PAC, che il Parlamento europeo ha approvato contestualmente agli emendamenti al regolamento generale sui fondi SIE, con l'inserimento di un nuovo articolo 72 *bis* (Sviluppo della Strategia "Piccoli comuni intelligenti") nella proposta di Regolamento sui nuovi piani strategici PAC<sup>(69)</sup>.

Poiché molte aree rurali dell'Unione risentono di problemi strutturali, quale la mancanza di opportunità di lavoro attraenti, la carenza di competenze, scarsi investimenti nella banda larga e nella connettività, nelle infrastrutture e nei servizi essenziali, e l'esodo dei giovani, si ritiene fondamentale rafforzare il tessuto socioeconomico, investendo in interventi quale per es. la realizzazione di servizi di qualità, l'infrastrutturazione digitale e il sostegno ai giovani in tali aree, in linea con la dichiarazione di Cork 2.0.

Al fine di promuovere la digitalizzazione e l'innovazione e favorire lo sviluppo delle imprese, l'inclusione sociale e l'occupazione nelle zone rurali, *il Parlamento ritiene che i piccoli comuni intelligenti debbano essere in prima linea nel futuro Sviluppo rurale, pertanto dovrebbero essere stanziare risorse dedicate a valere sul FEASR per lo sviluppo e l'attuazione di "Strategie per i Piccoli comuni intelligenti" nell'ambito dei piani strategici PAC degli Stati membri.* L'elaborazione e l'attuazione nei piani strategici di una strategia "piccoli comuni intelligenti" dovrà tenere conto degli obiettivi specifici indicati per il nuovo ciclo

---

67 L'articolo 4 della proposta di Regolamento generale sui fondi UE (COM(2018) 375 final) prevede 5 Obiettivi strategici per il nuovo ciclo di programmazione 2021-2027; tra questi, lo Sviluppo territoriale che viene ricompreso per la prima volta in un obiettivo tematico specifico e autonomo, che integra le varie componenti delle strategie (sociale, economico, ambientale e culturale) e le diverse tipologie di territori (urbani, rurali e costieri): "Obiettivo Strategico 5 - un'Europa più vicina ai cittadini attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato delle zone urbane, rurali e costiere e delle iniziative locali", provvedendo a i) promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato, il patrimonio culturale e la sicurezza nelle aree urbane; ii) promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato a livello locale, il patrimonio culturale e la sicurezza, anche per le aree rurali e costiere, tra l'altro mediante iniziative di sviluppo locale di tipo partecipativo".

68 Risoluzione del Parlamento europeo del marzo 2019 sulla proposta di Regolamento generale, citata.

69 A8-0200/2019 del 23.5.2019 - Progetto di Risoluzione legislativa del Parlamento europeo sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), citato.

2021-2027. In base all'emendamento proposto dal Parlamento oltre ai tipi di interventi per lo sviluppo rurale, nelle suddette strategie, gli Stati membri presteranno particolare attenzione alle misure che riguardano le seguenti questioni nelle zone rurali: (a) digitalizzazione dell'economia rurale; (b) agricoltura di precisione; (c) sviluppo di piattaforme digitali; (d) mobilità nelle zone rurali; (e) innovazione sociale; (f) sviluppo di sistemi, reti e impianti di stoccaggio energetici intelligenti a livello locale e sostegno allo sviluppo di cooperative energetiche. E' inoltre opportuno destinare risorse di altri Fondi strutturali e di investimento europei (SIE), dato che ciò aiuterebbe a mantenere la vitalità delle zone rurali dell'UE; in tal caso gli Stati membri devono prestare "particolare attenzione al coordinamento tra il FEASR e altri Fondi strutturali e di investimento europei (SIE). La Strategia "Piccoli comuni intelligenti" può essere inclusa anche all'interno delle strategie integrate di sviluppo locale di tipo partecipativo di cui all'art. 25 proposta CE di Regolamento generale<sup>(70)</sup>.

Per completare il quadro degli strumenti territoriali del prossimo ciclo 2021-2027, occorre ricordare che la Risoluzione del Parlamento europeo approvata in plenaria del febbraio 2019<sup>(71)</sup>, integra la proposta della CE di Regolamento sul FESR<sup>(72)</sup>, proponendo di inserire nell'elenco degli strumenti per l'implementazione dello "Sviluppo territoriale integrato" anche il programma o l'asse tematico dedicato nell'ambito di un programma operativo<sup>(73)</sup>.

Come si evince dall'elencazione sopra riportata, la Commissione europea conferma i due strumenti territoriali del ciclo 2014-2020, ovvero ITI e CLLD<sup>(74)</sup>, che hanno offerto a comuni e comunità locali l'opportunità di partecipare alla co-progettazione degli interventi territoriali, contribuendo alla realizzazione degli obiettivi comuni attraverso l'adeguamento degli interventi stessi ai fabbisogni locali.

---

70 Art. 72 bis (nuovo), emendamento alla proposta CE di regolamento sui piani strategici PAC: A8-0200/2019 del 23.5.2019 - Progetto di Risoluzione legislativa sui piani strategici, citato.

71 A8-0094/2019- Progetto di Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 27 marzo 2019 sulla proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e al Fondo di Coesione (COM(2018)0372 - C8-0227/2018 - 2018/0197(COD)).

72 Art. 8 "Sviluppo territoriale integrato" della proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e al Fondo di Coesione (COM(2018) 372 final).

73 Emendamento all'art. 8, comma 2, della proposta CE di Regolamento sul FESR: A8-0094/2019- Progetto di Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 27 marzo 2019 sulla proposta di regolamento FESR (COM(2018)0372 - C8-0227/2018 - 2018/0197(COD)).

74 L'ITI [artt. 36 e ss. Reg. generale sui Fondi SIE (UE) n. 1303/2013] nel ciclo 2014-2020 è lo strumento previsto per l'attuazione di strategie integrate e multisettoriali, nell'ottica di sistemi territoriali ed economici in cui aree territoriali più sviluppate, in primis, le aree urbane, svolgono una funzione di "traino" e coinvolgimento nei processi di sviluppo locale dei centri di piccole dimensioni e delle zone rurali. E' previsto per l'attuazione di interventi multidimensionali e multisettoriali, che sfruttino l'integrazione fra fondi, assi prioritari e programmi operativi diversi. Il CLLD Community led local development - "Sviluppo locale di tipo partecipativo" [artt. 32 e ss. del Reg. generale sui Fondi SIE (UE) n. 1303/2013] nel ciclo 2014-2020 attua strategie concentrate su territori sub-regionali e di tipo partecipativo, c.d. approccio Leader, quando promosso dai Gruppi di Azione Locale-GAL nell'ambito del Programma di Sviluppo Rurale cofinanziato dal Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR). L'approccio Leader di cui agli artt. 42 e ss. del Reg. sul FEASR persegue obiettivi di sviluppo territoriale equilibrato delle economie e comunità rurali, compresi la creazione e il mantenimento dei posti di lavoro. Nell'ambito del FEASR, allo strumento CLLD "approccio Leader" per la realizzazione di interventi integrati in aree rurali si aggiungono i "Piani di sviluppo elaborati da uno o più comuni rurali" di cui all'art. 21 del Reg. sul FEASR.



Il Parlamento europeo, a sua volta, propone la riconferma del Programma o dell'Asse tematico dedicati a investimenti territoriali, entrambi attivati in Italia nel ciclo 2014-2020, rispettivamente per le città metropolitane con il PON Metro e per interventi integrati in ambito urbano nei Programmi Operativi Regionali.

Oltre a ITI e CLLD, la Commissione europea propone un terzo strumento per l'attuazione di Strategie di sviluppo territoriale integrato senza definirlo ulteriormente, dimostrando così la volontà di lasciare una certa flessibilità allo Stato membro nel definirne forma e livello territoriale, alla luce proprio delle specificità dei contesti locali.

Dal quadro regolamentare proposto dalla CE, quello che risulta particolarmente rafforzato è lo strumento CLLD, per il quale la proposta di Regolamento generale introduce anche un approccio semplificato (artt. 25-28 della proposta CE di Reg. gen.)<sup>(75)</sup>. La Commissione ritiene infatti che, al fine di mobilitare meglio le potenzialità a livello locale, sia necessario agevolare le iniziative CLLD, rafforzando anche la stretta cooperazione e l'utilizzo integrato dei Fondi per realizzarle: FESR, FSE+ e FEAMP potranno perciò tutti fornire sostegno a tale strumento che dovrebbe tenere presenti le esigenze e le potenzialità locali *come individuate dalla comunità locale*, oltre alle pertinenti caratteristiche socioculturali; dovrebbe inoltre prevedere cambiamenti strutturali, stimolare l'innovazione e costruire capacità sia a livello di comunità che di amministrazione. Per agevolare il sostegno di Fondi diversi e semplificare in tale ipotesi l'attuazione del CLLD, la proposta di Regolamento generale prevede la possibilità di designare un Fondo capofila, riducendo così gli oneri amministrativi per i beneficiari; infatti, in tale caso alla strategia CLLD si applicherebbero le regole del fondo capofila e le autorità degli altri fondi si baserebbero su decisioni e verifiche di gestione operate dall'autorità competente del capofila.

Da notare che il CLLD è lo strumento indicato dalla CE anche per l'attuazione delle c.d. "azioni innovative" previste dal Regolamento sul FSE+<sup>(76)</sup>. Si tratta di azioni sperimentali sociali programmate dal basso sostenute dagli Stati membri, in forma di azioni di innovazione sociale/sperimentazioni sociali oppure di azioni che consolidano approcci dal basso verso l'alto basati su partenariati che coinvolgono le autorità pubbliche, il settore privato e la società civile (come i GAL) che progettano e attuano anche strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo (CLLD).

La condizione per massimizzare il potenziale degli strumenti territoriali attivati per l'attuazione delle Strategie di sviluppo territoriale e locale, secondo la Commissione, è quella di

---

<sup>75</sup> Confermato come nello scorso ciclo, l'approccio bottom-up nell'elaborazione delle Strategie, per cui dovrebbe spettare ai gruppi di azione locale (GAL), che rappresentano gli interessi della comunità, la responsabilità dell'elaborazione e dell'attuazione delle strategie CLLD (art. 27 della proposta di Reg. gen.).

<sup>76</sup> Articolo 13 "Azioni innovative" della proposta di Regolamento sul FSE+ [Bruxelles, 30.5.2018 COM(2018) 382 final "Proposta di Regolamento del Parlamento e del Consiglio relativo al Fondo Sociale Europeo Plus"], che possono anche sostenere l'applicazione su larga scala di approcci innovativi testati su scala ridotta.

garantire che le autorità cittadine abbiano migliore accesso a tali strumenti e maggiore influenza a monte, ovvero in sede di programmazione e pianificazione, specialmente nella scelta degli obiettivi tematici e delle priorità di investimento dei Programmi.

Per questi motivi, in base alle prescrizioni delle proposte della CE sul Regolamento generale (artt. 22 e 23), le Strategie di sviluppo territoriale e locale attuate con ITI, CLLD o altro strumento territoriale, nonché con Asse o Programma dedicato, dovrebbero essere sviluppate e approvate sotto la responsabilità delle pertinenti autorità o dei pertinenti organismi, a livello cittadino o locale o ad altro livello territoriale.

L'approccio è esplicitamente quello *base-placed* e integrato e il metodo di costruzione è di tipo partenariale, per cui occorrerà dimostrare l'apporto del partenariato sia in fase di progettazione, che in fase di attuazione: applicazione sostanziale e non formale del principio di *governance* multilivello degli interventi territoriali.

In base a tale approccio, non soltanto il coinvolgimento delle autorità a livello cittadino, locale o altro livello territoriale dovrebbe avvenire nella preparazione di tutti i Programmi, ma dovrebbe essere tale da garantire che tali autorità/organismi, in fase di attuazione, abbiano una delega gestionale "minima", ossia quella che prevede la responsabilità della selezione delle operazioni da sostenere. Si prevede, inoltre, la possibilità di ampliare tale delega, affidando alle autorità locali, in qualità di organismo intermedio, compiti gestionali propri dell'AdG del Programma (art. 23 proposta CE di Reg. gen.).

Peraltro, la proposta CE di Regolamento generale (art. 23) prevede anche la facoltà di includere già nella determinazione delle strategie l'elenco delle operazioni cui fornire sostegno, evitando una selezione fatta in un secondo momento, il che garantirebbe una maggiore incisività alla strategia e una progettazione maggiormente integrata. È espressamente previsto dal Regolamento generale che la progettazione della strategia possa essere sostenuta finanziariamente dai Fondi SIE.

Dal punto di vista delle risorse finanziarie, tutti gli strumenti territoriali sopra elencati possono beneficiare del sostegno integrato dei Fondi FESR, FSE+, FEASR e FEAMP e possono combinare attività finanziate nell'ambito di tutti gli Obiettivi Strategici, non solo dell'OS5, permettendo un approccio integrato multisettoriale sviluppato a misura del contesto locale.

Ciò premesso, sono particolarmente rilevanti le proposte approvate dalla plenaria del Parlamento europeo di febbraio 2019 e le motivazioni rappresentate nei relativi progetti di Risoluzione legislativa, in particolare quelle sulla proposta di Regolamento della CE sul FESR<sup>(77)</sup>.

---

<sup>77</sup> A8-0094/2019 - Progetto di Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 27 marzo 2019 sulla proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e al Fondo di Coesione (COM(2018)0372 - C8-0227/2018 - 2018/0197(COD)).

Con le sue proposte, il Parlamento europeo intende rafforzare il sostegno del FESR per le aree non urbane, ritenendo necessario prevedere, come per le aree urbane, una riserva minima da allocare per il sostegno e lo sviluppo di queste zone che stanno assistendo a fenomeni di impoverimento (materiale e immateriale, in beni e servizi), spopolamento e calo demografico. Si tratta delle aree sulle quali, come già detto, in questo ciclo di programmazione l'Accordo di Partenariato per l'Italia è intervenuto prevedendo la Strategia per le Aree interne (SNAI)<sup>(78)</sup>, consapevole dell'urgenza di misure mirate, che contribuiscano ad arrestare la spirale negativa in atto. Le principali novità introdotte per le aree non urbane dalle proposte del Parlamento europeo sui nuovi Regolamenti 2021-2027 in sede di plenaria dell'11/14 febbraio 2019 sono due riserve a valere sulla dotazione FESR a livello nazionale, previste per Strategie di Sviluppo territoriale integrato focalizzate su aree territoriali con specifiche caratteristiche. Gli emendamenti in oggetto riguardano il Capo II della proposta di Regolamento sul FESR<sup>(79)</sup> "Disposizioni specifiche per il trattamento di particolari aspetti territoriali", con l'inserimento di un nuovo comma all'art. 8 dedicato allo "Sviluppo territoriale integrato" (art. 8, comma 1 *bis* (nuovo)), e del nuovo articolo 10 *bis*.

Il primo propone l'istituzione **per le aree non-urbane svantaggiate o con difficoltà di accesso a servizi di base (le c.d. aree interne) di una riserva (minima) pari al 5% delle risorse FESR** disponibili a livello nazionale nell'ambito dell'Ob. gen "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita", da destinare a "Strategie di Sviluppo territoriale integrato nelle zone non urbane che presentino *handicap* o svantaggi naturali, geografici o demografici o che abbiano difficoltà di accesso ai servizi di base. **Di tale importo, almeno il 17,5% è destinato alle zone e alle comunità rurali, tenendo conto delle disposizioni di un Patto per i piccoli comuni intelligenti, al fine di sviluppare progetti quali le strategie per i piccoli comuni intelligenti**".

Il nuovo articolo 10 *bis* riguarda invece le "zone interessate da sfide o svantaggi naturali o demografici"<sup>(80)</sup>: per tali zone - che devono essere oggetto di piani regionali e nazionali specifici volti a rafforzare l'attrattività, ad aumentare gli investimenti delle imprese e a potenziare l'accessibilità dei servizi pubblici e digitali - gli Stati membri possono prevedere un finanziamento dedicato da stanziare nell'Accordo di Partenariato.

---

78 Sulla Strategia Nazionale Aree interne si veda il box del paragrafo 1.2.3. del presente dossier.

79 COM(2018) 372 final "Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione".

A8-0094/2019- Progetto di Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 27 marzo 2019 sulla proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e al Fondo di Coesione (COM(2018)0372 - C8-0227/2018 - 2018/0197(COD))

80 Si tratta delle zone di livello NUTS 3 o cluster di unità amministrative locali con una densità di popolazione inferiore a 12,5 abitanti per km<sup>2</sup>; zone scarsamente popolate o con meno di 8 abitanti per km<sup>2</sup>; zone a bassissima densità demografica o con una diminuzione media della popolazione superiore all'1% tra il 2007 e il 2017.

NUTS acronimo di Unità territoriali statistiche (dal francese: Nomenclature des unités territoriales statistiques) identifica la ripartizione del territorio dell'Unione europea a fini statistici, NUTS 1, 2, o 3 dipende dall'entità della popolazione residente. La classificazione delle regioni in una delle tre categorie è determinata in base al rapporto tra il PIL pro capite di ciascuna regione, misurato in parità di potere di acquisto ("PPA") e calcolato sulla base dei dati dell'Unione per il periodo 2014-2016, e il PIL medio dell'UE-27 per lo stesso periodo di riferimento]

## **iFEL Fondazione ANCI**

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

Piazza San Lorenzo in Lucina 26

00186 Roma (RM)

Tel. 06.688161

Fax 06.68816268

e-mail: [info@fondazioneifel.it](mailto:info@fondazioneifel.it)

[www.fondazioneifel.it](http://www.fondazioneifel.it)



ISBN 978-88-6650-196-1



9 788866 501961