

4. Le novità del Psr per il sistema produttivo territoriale



CREFIS
centro ricerche economiche sulle filiere suinicole
www.crefis.it

Isabella Casella
Giulio Mela

ISBN 978-88-7559-103-8



9 788875 591038

FEARS - Programma di Sviluppo Rurale 2007-2013

Misura 111 - "Formazione, Informazione e diffusione della conoscenza"

Il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) che sostiene lo sviluppo rurale, ovvero il secondo pilastro della PAC, è stato introdotto progressivamente a partire dagli anni 1970 ed istituzionalizzato con l'Agenda 2000 nel 1997.

Il Fondo contribuisce a migliorare:

- la competitività del settore agricolo e forestale;
- l'ambiente e il paesaggio;
- la qualità della vita nelle zone rurali e la diversificazione dell'economia rurale.

Il Fondo fornisce un'assistenza complementare alle azioni nazionali, regionali e locali che contribuiscono alle priorità della Comunità. La Commissione e gli Stati membri vigilano inoltre sulla coerenza e la compatibilità del Fondo con le altre misure di sostegno finanziate dalla Comunità. Il FEASR rappresenta, insieme al FEAOG (Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia), uno dei due strumenti di finanziamento della politica agricola comune (PAC) istituiti dal regolamento (CE) n. 1290/2005.

@ CREFIS

Centro ricerche economiche sulle filiere suinicole

Finito di stampare nel mese di febbraio 2015
presso Tecnograf srl (RE).

INDICE

1 La nuova Politica agricola comune per il periodo di programmazione 2014-2020	4
1.1 Aumento della competitività dell'agricoltura europea	7
1.2 Aumento della sostenibilità dell'agricoltura europea	8
1.3 Pagamenti diretti più equi e meglio indirizzati.....	9
1.4 Miglioramento dell'approccio alla base dello sviluppo rurale	10
2 Lo sviluppo rurale nella nuova Pac	12
2.1 Il quadro europeo	12
2.2 Lo sviluppo rurale in Italia con la nuova programmazione	14
3 Le principali novità e conferme della nuova programmazione 2014-2020.....	19
3.1 Il Position Paper	20
3.2 L'Accordo di Partenariato	25
3.3 La Struttura e le priorità dei nuovi Psr	28
3.4 Il Reg. 1305/2013: le misure nel dettaglio	37
4 Conclusioni	57

1 La nuova Politica agricola comune per il periodo di programmazione 2014-2020

L'accordo sulla nuova Politica agricola comune (Pac) dell'Unione Europea è il frutto di tre anni di intense negoziazioni. L'accordo raggiunto, seppur in linea con il percorso iniziato con le riforme precedenti, è da ritenersi comunque storico, poiché per la prima volta il Parlamento Europeo ha svolto un ruolo di co-legislazione con il Consiglio. Il negoziato non è stato facile non solo a causa del nuovo percorso legislativo, ma anche a causa della forte incertezza e volatilità dei mercati agricoli mondiali e dall'emergere di nuove sfide che nei prossimi anni metteranno a dura prova l'agricoltura europea: rispetto dell'ambiente, salvaguardia del clima, aumento della resilienza dei sistemi agricoli.

La nuova Pac mantiene la struttura delle programmazioni precedenti, vale a dire imperniata su due pilastri, ma aumenta i collegamenti tra di essi ed è caratterizzata da un approccio più integrato alle varie politiche. La riforma definisce una nuova architettura per i pagamenti diretti: meglio indirizzati, più equi e più "verdi", e introduce nuove misure per la riduzione del rischio in agricoltura e per rafforzare lo sviluppo rurale.

La riforma della Pac è stata messa a punto in contemporanea con la definizione del budget complessivo dell'Unione Europea per il periodo 2014-2020: il totale delle risorse messe a disposizione è di 408,31 miliardi di euro, di cui 312,74 per il primo pilastro (pagamenti diretti) e 95,58 per il secondo (sviluppo rurale). La Pac rappresenta circa il 38% del bilancio dell'Unione Europea, una percentuale in calo rispetto alle programmazioni precedenti, ma ancora di gran lunga la maggior voce di spesa comunitaria.

A partire dal 1992, la Pac ha subito una serie di riforme volte ad aumentare l'orientamento al mercato dell'agricoltura europea pur continuando a mantenere una forma di sostegno al reddito e meccanismi di salvaguardia per gli agricoltori. Le successive riforme hanno anche progressivamente aumentato il livello di integrazione delle politiche agrarie con quelle ambientali e aumentato le risorse per lo sviluppo rurale. La nuova riforma continua su questa strada, passando da un supporto al prodotto o al produttore a un supporto più land-based. I nuovi fattori che influenzano lo sviluppo e la competitività del settore agroalimentare possono essere racchiusi in tre tipologie:

- economici: riduzione della crescita della produttività, globalizzazione, sicurezza alimentare, volatilità dei prezzi, aumento dei costi di produzione, scarso potere negoziale degli agricoltori lungo la filiera;
- ambientali: efficienza nell'uso delle risorse, qualità del suolo e delle acque, minacce agli habitat e alla biodiversità;
- territoriali: riduzione della popolazione rurale, delocalizzazione delle imprese, ecc.

La Pac ha poi tre obiettivi di lungo termine:

1. produzione sostenibile di cibo;
2. gestione sostenibile delle risorse naturali e contrasto dei cambiamenti climatici;
3. sviluppo bilanciato dei territori.

In altre parole, la sfida che l'agricoltura europea sarà chiamata a vincere è quella di produrre grandi quantità di cibo sano e di qualità e, al tempo stesso, di preservare le risorse naturali dalle quali dipende la produttività dell'agricoltura stessa.

Nel corso degli anni la struttura del budget della Pac è cambiata in maniera radicale. Nel 1992 il 90% del suo budget veniva destinato alle restituzioni alle esportazioni e agli acquisti delle eccedenze produttive, misure finalizzate a garantire un prezzo minimo agli agricoltori, di fatto eliminando il rischio di prezzo. Alla fine del 2013, tuttavia, solamente il

5% del totale del budget veniva destinato agli interventi di mercato, da effettuarsi, tra l'altro, solo in presenza di determinate e specifiche condizioni. Tra il 1992 e il 2013 la maggiore voce di spesa della Pac è stata rappresentata dai pagamenti diretti agli agricoltori, dapprima legati alla produzione e poi, dal 2003, garantiti all'agricoltore indipendentemente dal fatto che producesse o meno. L'introduzione dei pagamenti diretti e il loro successivo "disaccoppiamento" dalla produzione era finalizzato a ridurre le distorsioni che le politiche comunitarie generavano sui mercati agricoli, sia nazionali che internazionali.

Anche nel periodo di programmazione 2014-2020 i pagamenti diretti saranno la principale voce di spesa, ma saranno completamente rimodulati (in modo da ridurre le discrepanze tra i diversi stati membri e tra gli agricoltori all'interno dello stesso paese) e condizionati ancor più strettamente a determinate pratiche per la tutela dell'ambiente (greening).

Le risorse per lo sviluppo rurale nel corso degli ultimi 25 anni sono progressivamente aumentate, pur rimanendo una voce minoritaria del budget (va comunque sottolineato che le risorse per lo sviluppo rurale vengono co-finanziate dai singoli Stati Membri, andando quindi ad aumentare, de facto, le risorse disponibili per i vari Psr). Per il periodo di programmazione 2014-2020, tuttavia, esse rimarranno più o meno sugli stessi livelli del periodo di programmazione precedente, anche se, in alcuni casi, a causa della facoltà che hanno gli stati membri di allocare parte delle risorse loro destinate a piacimento tra primo e secondo pilastro, potrebbe verificarsi una riduzione.

Tra le novità introdotte dalla riforma della Pac c'è quella di aver posto al centro delle politiche l'importanza della fornitura congiunta, da parte del settore agricolo, di beni pubblici e privati: gli agricoltori devono essere ricompensati per il fatto che essi forniscono una serie di servizi che tuttavia non hanno valore di mercato (paesaggio, biodiversità, contrasto al cambiamento climatico). La fornitura di questi beni e servizi

viene ricompensata tramite il nuovo pagamento di “greening”, nell’ambito del primo pilastro.

La nuova Pac è stata ideata anche per essere più efficiente, meglio indirizzata e coerente con una maggiore complementarietà tra primo e secondo pilastro. È stato anche aumentato il livello di flessibilità e di discrezionalità per i vari Stati Membri, sia nella ripartizione del budget tra primo e secondo pilastro che nella ripartizione degli aiuti al reddito.

Di seguito viene riportato come la nuova Pac si prefigge di raggiungere gli obiettivi di lungo termine fissati dall’Unione Europea.

1.1 Aumento della competitività dell’agricoltura europea

L’obiettivo principale delle precedenti riforme della Pac era quello di aumentare l’orientamento al mercato dell’agricoltura comunitaria modificando gli strumenti di politica scelti per garantire un sostegno agli agricoltori in modo tale da spingerli a basare le proprie decisioni produttive sulla base dei segnali di mercato e non delle politiche.

Il miglioramento della competitività dell’agricoltura europea viene stimolata tramite la rimozione delle quote di produzione ancora in essere in alcuni settori (ad esempio come per il latte e il vino) in modo da permettere agli agricoltori europei di venire incontro alla crescente domanda a livello mondiale.

Sono presenti anche delle misure, in entrambi i pilastri, volte a migliorare la competitività tramite l’incentivazione della cooperazione tra produttori in modo da facilitare la riduzione dei costi di produzione, il miglioramento dell’accesso al credito e un aumento del valore aggiunto del settore primario. In particolare, sono state aumentate le prerogative delle associazioni dei produttori (contrattazione collettiva per alcuni settori, associazione delle organizzazioni di produttori, organizzazioni interprofessionali e temporanea esenzione da alcune regole volte alla salvaguardia della concorrenza in particolari situazioni di crisi) e gli incentivi per la loro

costituzione nell'ambito del secondo pilastro. Sono presenti anche strumenti per la costituzione di filiere corte.

Queste misure hanno l'obiettivo di incoraggiare la cooperazione tra i produttori e migliorare il funzionamento delle filiere. Nel secondo pilastro sono presenti anche delle misure per la ristrutturazione e la modernizzazione delle aziende, nonché aiuti ai giovani agricoltori, per i quali può essere previsto anche un aiuto aggiuntivo nell'ambito del primo pilastro. Sono inoltre previste delle misure finalizzate a colmare il *gap* tra mondo della ricerca e mondo agricolo, tramite programmi di formazione e messa in pratica delle innovazioni.

La nuova Pac fornisce anche delle nuove e più flessibili misure per far fronte ai periodi di crisi, sia di mercato che dovute ad emergenze sanitarie o calamità naturali, e il budget in questo caso è di circa 400 milioni di euro nel primo pilastro; nel secondo pilastro, infine, sono presenti delle misure volte a migliorare la gestione del rischio in agricoltura.

1.2 Aumento della sostenibilità dell'agricoltura europea

L'agricoltura, come tutti gli altri settori produttivi, ha l'obbligo di migliorare le proprie performance ambientali attraverso l'adozione di sistemi e tecniche di produzione sostenibili. Gli agricoltori hanno inoltre l'obbligo, che sempre più spesso diventerà una necessità, di adattarsi ai cambiamenti climatici (aumento della resilienza) in atto e di contribuire a ridurre il proprio impatto in termini di emissioni di gas serra. L'obiettivo del miglioramento della sostenibilità verrà raggiunto tramite tre strumenti principali.

Il primo riguarda la condizionalità, vale a dire un insieme di comportamenti-pratiche che l'agricoltore deve obbligatoriamente adottare per poter accedere agli aiuti della Pac. La condizionalità è stata introdotta dalle precedenti riforme della Pac, ma ora viene semplificata e resa più comprensibile ed evidente. A partire dal 2015, infatti, viene

introdotto un nuovo pagamento diretto nell'ambito del primo pilastro: il pagamento *greening*. Esso rappresenterà il 30% dei nuovi pagamenti diretti e andrà a ricompensare gli agricoltori per il rispetto di tre pratiche agricole obbligatorie: mantenimento di prati permanenti e pascoli esistenti, diversificazione colturale e mantenimento di aree a valenza ecologica.

Il secondo strumento è rappresentato dalle risorse (pari al 30% del totale) che, nell'ambito del secondo pilastro, saranno riservate a misure volontarie benefiche per il clima e l'ambiente: agricoltura biologica, misure agro-climatico-ambientali, aree soggette a vincoli naturali, aree Natura 2000 e misure per la forestazione.

Il terzo strumento, complementare ai precedenti, è costituito da una serie di misure per facilitare il trasferimento della conoscenza e la formazione degli agricoltori.

1.3 Pagamenti diretti più equi e meglio indirizzati

Vista la riduzione complessiva delle risorse destinate alla Pac, è di primaria importanza che queste vengano distribuite nella maniera più equa ed efficiente possibile. I pagamenti diretti sono stati limitati a coloro che effettivamente svolgono attività agricola e, oltre al pagamento base (che al di sopra dei 150 mila euro viene progressivamente ridotto), sono stati definiti una serie di pagamenti aggiuntivi: per il *greening*, per la presenza di vincoli naturali e per i giovani agricoltori (aumento dei pagamenti del 25% per cinque anni). Gli Stati Membri avranno inoltre la possibilità di introdurre un pagamento redistributivo (fino al 30% del totale per un massimo del 65%) per aumentare il supporto per le piccole e medie aziende e di adottare un schema di aiuto semplificato per i piccoli agricoltori (massimo di 1.250 euro) in modo da ridurre i costi amministrativi. I paesi potranno anche prevedere degli aiuti accoppiati alla produzione (10-15% del massimale).

La Pac prevede inoltre una migliore redistribuzione dei pagamenti non solo tra gli agricoltori all'interno dei vari paesi, ma anche tra gli Stati Membri (convergenza esterna). L'attuale livello dei pagamenti a ettaro è stato infatti stabilito, nella maggior parte dei paesi, sulla base di quanto, in media, gli agricoltori avevano ricevuto in un periodo di riferimento triennale più di dieci anni fa: ciò aveva inevitabilmente favorito coloro che nel periodo di riferimento avevano praticato quelle colture che all'epoca godevano di maggiore supporto. La grande eterogeneità delle agricolture dei vari paesi europei ha quindi generato forti differenze in termini di pagamenti a ettaro tra paesi, differenze che la nuova Pac si prefigge di ridurre tramite la convergenza esterna, la quale prevede che i pagamenti a ettaro raggiungano progressivamente almeno il 90% della media europea per quei paesi che attualmente si trovano al di sotto di essa.

Forti discrepanze in termini di pagamenti a ettaro sono presenti anche all'interno dei vari Stati Membri, soprattutto quelli più grandi e con un grande numero di diversi sistemi agricoli all'interno di essi: i pagamenti diretti dovranno quindi anche essere redistribuiti tra gli agricoltori dello stesso paese utilizzando, a discrezione dei singoli Stati, un criterio di redistribuzione nazionale (massimale nazionale diviso il numero di ettari ammissibili a livello nazionale) o regionale.

1.4 Miglioramento dell'approccio alla base dello sviluppo rurale

Le caratteristiche principali delle politiche di sviluppo rurale dell'Unione Europea rimangono invariate rispetto alle programmazioni precedenti. Come nel passato le politiche a favore dello sviluppo rurale verranno messe in atto tramite programmi di sviluppo rurale (Psr) a livello nazionale o sub-nazionale che, per un periodo di sette anni, delineano le azioni da intraprendere per il raggiungimento degli obiettivi comunitari. Tuttavia, la riforma della Pac ha cercato di

migliorare l'approccio strategico alle politiche di sviluppo rurale che ora saranno basate su una serie di priorità che vanno dal trasferimento della conoscenza e dell'innovazione, all'aumento della competitività, alla promozione dell'integrazione lungo le filiere e dell'efficienza dell'uso delle risorse, al miglioramento della sostenibilità e della tutela degli ecosistemi ed infine a promuovere l'inclusione sociale e lo sviluppo economico delle aree rurali.

La riforma ha inoltre sensibilmente aumentato il grado di integrazione e complementarietà tra il primo e il secondo pilastro: alcuni problemi verranno infatti affrontati da entrambi e sarà possibile, per gli Stati Membri, trasferire parte delle risorse assegnate tra i due pilastri.

La tabella 1 illustra come alcuni obiettivi-chiave dell'Unione Europea vengano affrontati da entrambi i pilastri.

Tab. 1 - Priorità affrontate da entrambi i pilastri.

Primo pilastro	Priorità	Secondo pilastro
<i>Greening</i>	Ambiente	Pagamenti agro-climatico-ambientali, biologico, aree Natura 2000
Aumento dei pagamenti diretti	Giovani agricoltori	Contributi agli investimenti e allo sviluppo del <i>business</i>
Pagamento diretto	Aree con vincoli naturali	Pagamenti compensatori
Schema di pagamento semplificato	Piccoli agricoltori	Contributi agli investimenti e allo sviluppo del <i>business</i>
Miglioramento del <i>framework</i> legale	Cooperazione tra i produttori	Aiuti per la costituzione di organizzazioni di produttori e per la creazione di filiere corte

Fonte: elaborazioni Crefis

2 Lo sviluppo rurale nella nuova Pac

2.1 Il quadro europeo

Le politiche di sviluppo rurale dell'Unione Europea sono finalizzate ad aiutare le aree rurali dell'Unione a vincere le molteplici sfide che i territori si troveranno ad affrontare nei prossimi anni, siano esse economiche, ambientali o sociali. Le politiche di sviluppo rurale vanno a comporre il cosiddetto "secondo pilastro" della Politica agricola comune (Pac) e riguardano perlopiù investimenti a medio-lungo termine e aiuti per la mitigazione del rischio in agricoltura.

Gli obiettivi strategici delle politiche di sviluppo rurale dell'Unione Europea, in linea con quelli del documento strategico dell'Unione Europea Europa 2020 (che riguarda occupazione, ricerca, istruzione, riduzione della povertà, cambiamenti climatici ed energia), sono:

- aumentare la competitività dell'agricoltura europea;
- assicurare lo sfruttamento sostenibile delle risorse naturali e mitigazione degli effetti del cambiamento climatico;
- raggiungimento di uno sviluppo territoriale bilanciato e creazione e mantenimento di nuovi posti di lavoro.

La riforma della Pac del 2013 mantiene molte delle caratteristiche delle politiche di sviluppo rurale del periodo di programmazione precedente (2007-2013), come ad esempio il fatto che le politiche verranno messe in atto a livello nazionale o sub-nazionale (a discrezione degli Stati Membri) tramite programmi di sviluppo rurale (Psr) per un periodo di sette anni (2014-2020).

La riforma del 2013, tuttavia, porta con sé anche dei cambiamenti rilevanti e i principali sono:

- miglioramento dell'approccio strategico per la messa a

punto dei Psr;

- consolidamento delle misure di sviluppo rurale;
- semplificazione delle modalità di accesso agli aiuti;
- miglioramento della coordinazione tra i Psr e gli altri piani di sviluppo territoriale.

Gli Stati Membri, e per quanto riguarda l'Italia le regioni, sono stati chiamati a redigere i propri piani di sviluppo rurale seguendo sei principi-cardine:

1. stimolare il trasferimento di conoscenza e l'innovazione in agricoltura, silvicoltura e nelle zone rurali (3,8% delle risorse);
2. migliorare la competitività di tutti i tipi di agricoltura, promuovere la diffusione di tecnologie innovative e la gestione sostenibile delle foreste (24,5% delle risorse);
3. promuovere la coordinazione lungo la filiera, il benessere degli animali e la gestione del rischio in agricoltura (15,2% delle risorse);
4. ripristinare, tutelare e migliorare lo stato degli ecosistemi interessati dalle attività agricole e forestali (34,4% delle risorse);
5. promuovere la transizione verso un'agricoltura, una silvicoltura e un sistema agroalimentare resiliente ai cambiamenti climatici e una riduzione delle emissioni di gas serra (12,2% delle risorse);
6. promuovere l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico delle aree rurali (12,3% delle risorse).

Le risorse economiche vengono messe a disposizione in parte dal Fondo europeo per lo sviluppo rurale (Feasr) e in parte dagli Stati Membri (o regioni) tramite il cofinanziamento. La percentuale di cofinanziamento varia a seconda del grado di sviluppo dei vari stati o regioni.

I riferimenti normativi per le politiche di sviluppo rurale dell'Unione Europea, in ambito comunitario, sono: Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) Articoli 38-44, Reg. UE n. 1303/2013, Reg. UE n. 1305/2013 e Reg. UE n. 1306/2013.

2.2 Lo sviluppo rurale in Italia con la nuova programmazione

L'Italia, con la nuova programmazione, riceverà una cifra decisamente inferiore rispetto alla precedente per i pagamenti diretti del primo pilastro (per un totale di 27 miliardi di euro a prezzi correnti) a causa, da una parte, della contrazione del budget destinato alla Pac e, dall'altra, alla convergenza esterna tra i vari Stati Membri. L'Italia è infatti uno dei paesi che contribuiscono maggiormente alla redistribuzione delle risorse (31% del totale delle risorse necessario al raggiungimento degli obiettivi comunitari in termine di convergenza) partendo da un valore medio unitario dei pagamenti diretti, nel periodo di programmazione 2007-2013, pari a 405 euro/ha contro i 268 euro/ha della media europea.

Tuttavia, le risorse destinate allo sviluppo rurale riservate all'Italia sono aumentate in maniera sensibile rispetto alla programmazione precedente, passando da 9 a 10,4 miliardi di euro a prezzi correnti (+16%).

Al termine del negoziato europeo sulla nuova Pac, chiuso a fine 2013, la definizione della politica di sviluppo rurale è proseguita a livello nazionale, sulla base delle priorità fissate a livello comunitario, in particolare nell'ambito della la Conferenza Stato-Regioni che ha deciso come ripartire i fondi tra le varie regioni italiane, visto che in Italia la redazione dei Psr viene effettuata a livello regionale.

Le risorse messe a disposizione dell'Italia dall'Unione Europea per lo sviluppo rurale sono di 10,4 miliardi di euro, come evidenziato in precedenza; tuttavia, il budget effettivo per i Psr regionali sarà di circa 21 miliardi di euro in virtù delle quote di finanziamento che saranno chiamati a versare il Ministero dell'Economia e le Regioni. La ripartizione delle risorse e le quote di co-finanziamento non sono omogenee per tutte le regioni, ma dipendono dal livello di sviluppo economico che le caratterizza. Per questo motivo le regioni italiane sono state suddivise in tre gruppi:

- regioni "obiettivo competitività": sono quelle

contraddistinte da uno sviluppo economico maggiore e potranno contare su circa 9 miliardi di euro. Tali regioni sono Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Lombardia, Provincia autonoma di Bolzano, Provincia autonoma di Trento, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Toscana, Marche, Umbria e Lazio;

- regioni in "transizione": riceveranno circa 2 miliardi di euro e sono Abruzzo, Molise e Sardegna;
- regioni "obiettivo convergenza": beneficeranno di 7,4 miliardi di euro e sono Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia.

Un'ulteriore quota di risorse, pari a 2,2 miliardi, sarà destinata a quattro programmi nazionali che interverranno in ambiti strategici comuni all'intero territorio nazionale che riguarderanno: gestione del rischio in agricoltura (1,3 miliardi per migliorare il sistema assicurativo tramite l'istituzione di un piano assicurativo agricolo nazionale pluriennale), piano irriguo (300 milioni per contrastare gli eventi meteorologici estremi), biodiversità animale (200 milioni) e Rete rurale nazionale (100 milioni).

Il tasso di co-finanziamento comunitario sarà del 60,5% per le regioni "convergenza" (contro il 57,5% della precedente programmazione), del 48% per le regioni in transizione e del 43,12% per le regioni "competitività" (contro il 44% precedente).

Tab.2- Ripartizione regionale delle risorse per lo sviluppo rurale (comprehensive del cofinanziamento nazionale e regionale).

Regione	Obiettivo	Budget complessivo (milioni di euro)	Percentuale di co-finanziamento comunitario (%)
Emilia Romagna	Competitività	1.190	43,12
Veneto	Competitività	1.184	43,12
Lombardia	Competitività	1.158	43,12
Piemonte	Competitività	1.093	43,12
Toscana	Competitività	962	43,12
Umbria	Competitività	877	43,12
Lazio	Competitività	780	43,12
Marche	Competitività	538	43,12
Bolzano	Competitività	366	43,12
Liguria	Competitività	314	42,98
Trento	Competitività	301	42,98
Friuli Venezia Giulia	Competitività	296	43,12
Valle d'Aosta	Competitività	139	43,12
Sardegna	Transizione	1.308	48,00
Abruzzo	Transizione	433	48,00
Molise	Transizione	210	48,00
Sicilia	Convergenza	2.213	60,50
Campania	Convergenza	1.836	60,50
Puglia	Convergenza	1.638	60,50
Calabria	Convergenza	1.104	60,50
Basilicata	Convergenza	680	60,50

Fonte: elaborazioni Crefis

Il processo di preparazione dei Psr, da parte delle regioni, non è stato semplice a causa della necessità di far coesistere i fabbisogni rilevati a livello locale con le linee guida stabilite e Bruxelles. Inoltre, i tempi molto stretti intercorsi tra l'approvazione dei regolamenti della nuova Pac (fine 2013) e

l'avvio della nuova programmazione ha reso ancor più difficile il compito dei vari assessorati regionali.

Dal punto di vista dei "contenuti" l'impianto è rimasto simile alla passata programmazione, in quanto la maggior parte delle vecchie misure, stabilite dall'Unione Europea, sono state riproposte solo lievemente modificate o accorpate con altre, anche se non mancano le novità. Ognuna delle priorità di sviluppo rurale (vedi sopra) è declinata in focus area, delle linee guida finalizzate a guidare l'ente programmatore a definire le politiche.

In termini di focus area, vale a dire di "obiettivi specifici" individuati all'interno delle "priorità" strategiche, è quella della biodiversità (che trova posto all'interno della priorità 4) a ricevere le risorse maggiori, pari al 17% del totale; tale focus area è inoltre associata alle misure agroambientali, compresa l'agricoltura conservativa (di nuova introduzione). Rilevante anche il budget destinato alle altre focus area della Priorità 4: risorse idriche (8%) e lotta all'erosione (6%).

Il 15% delle risorse è stato invece destinato alla focus area 2.a che mira ad aumentare la competitività delle aziende agricole, l'8% alla focus area 2.b che riguarda il ricambio generazionale e il 13% alla 3.a per il rafforzamento delle filiere agroalimentari. La decisione di investire la maggior parte delle risorse in queste focus area rispecchia la volontà di andare a intervenire sui problemi strutturali dell'agroalimentare italiano come la limitata coordinazione e la scarsità degli investimenti. Altre focus area rilevanti sono quelle riguardanti i cambiamenti climatici e l'approccio Leader.

Il tema dell'innovazione è invece affrontato in maniera poco strutturata: molte regioni hanno preferito distribuire gli interventi di questa focus area nelle altre priorità, facendo a meno di riservare risorse specifiche.

Sebbene l'82% delle risorse sia concentrato su appena otto focus area, i nuovi Psr italiani denotano una forte frammentazione degli interventi, in quanto praticamente tutte le regioni hanno attivato tutte (o quasi tutte) le misure, sottomisure e operazioni possibili, fino a totalizzare, in alcuni

casi, cinquanta tipologie di intervento differenti. L'eccessiva articolazione dei programmi è addebitabile alla scarsa capacità da parte delle regioni nel definire le strategie da intraprendere e al fatto che le regole comunitarie, pur aumentando la flessibilità nominale degli strumenti, non hanno saputo rinunciare a dettagliare in maniera molto specifica gli interventi e le priorità al raggiungimento delle quali ogni regione è stata chiamata a contribuire. Infine, l'azienda agricola in quanto tale rimane il principale destinatario delle politiche di sviluppo rurale, facendo venir meno un approccio a carattere territoriale che, seppur auspicato, è stato possibile adottare solo in parte.

3 Le principali novità e conferme della nuova programmazione 2014-2020

La nuova politica di sviluppo rurale dell'Unione Europea ha introdotto diverse novità rispetto alla programmazione precedente ma ha anche confermato alcuni aspetti, tra cui il quadro comune per la pianificazione e la programmazione dei singoli Stati Membri sulla base degli Orientamenti Strategici Comunitari. Questi ultimi sono le linee guida definite dal Consiglio Europeo in ambito di sviluppo rurale che ogni paese membro o regione, a seconda dei casi, deve seguire per definire il proprio programma, tenendo ovviamente conto anche dei propri specifici fabbisogni in materia di sviluppo rurale. Il quadro comunitario di riferimento prevede inoltre documenti di programmazione ad ogni livello, che articolano le priorità strategiche per lo sviluppo rurale in dettagliati programmi d'attuazione e relative misure, selezionate per far fronte alle necessità di singoli paesi e/o regioni. Si hanno in pratica quattro livelli strategici: oltre a quello europeo (Orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale), si ha la definizione del Piano Strategico Nazionale a livello dei singoli Stati Membri, a cui segue la redazione dei Programmi di Sviluppo Rurale nazionali o regionali e successivamente l'attuazione dettagliata per asse tematico e misura a livello regionale (attuazione dei programmi, monitoraggio e valutazione).

Le principali novità rispetto al periodo 2007-2013 sono invece quelle riguardanti gli obiettivi e la struttura della nuova programmazione. Essa è stata delineata per agire in maniera sinergica rispetto alla strategia Europa 2020, che ha l'obiettivo di realizzare una crescita secondo tre direzioni convergenti: una crescita "intelligente", basata su ricerca, innovazione e

capitale umano; una crescita "sostenibile", rivolta alla tutela dei beni pubblici in materia di ambiente e cambiamento climatico; una crescita "inclusiva", finalizzata all'integrazione delle minoranze e alla lotta contro la povertà e le varie forme di esclusione.

Il documento base che sintetizza la coerenza con Europa 2020 è il Quadro strategico comune (Qsc), testo breve ma denso di contenuti che traduce gli obiettivi strategici dell'Unione Europea in priorità e focus area. Le priorità rappresentano, in sintesi, la strategia a medio-lungo termine dell'UE e hanno come oggetto:

1. ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione;
2. accesso alle tecnologie della comunicazione e dell'informazione (Ict);
3. competitività delle piccole e medie imprese (tra cui quelle del settore agricolo attraverso il sostegno del Feasr);
4. adattamento/prevenzione nei confronti del cambiamento climatico e la gestione dei relativi rischi;
5. ambiente e uso efficiente delle risorse;
6. trasporto sostenibile e eliminazione delle strozzature nelle infrastrutture a rete;
7. occupazione e mobilità dei lavoratori;
8. inclusione sociale e lotta alla povertà;
9. miglioramento delle competenze, istruzione e apprendimento permanente;
10. capacità istituzionale e delle amministrazioni per un'azione pubblica efficiente.

3.1 Il Position Paper

Un'altra novità della programmazione sullo sviluppo rurale 2014-2020 è un documento, denominato Position Paper, che la Commissione ha notificando a ciascun Stato Membro evidenziando le condizioni specifiche e gli obiettivi da raggiungere nel periodo 2014-2020 per ciascun paese.

In pratica, il documento fornisce raccomandazioni sulle priorità, i contenuti e la governance delle scelte e, se in passato la Commissione esaminava la strategia proposta a livello nazionale, nel nuovo ciclo di programmazione è essa stessa che propone una propria visione della strategia nazionale, ancora prima che questa sia elaborata e presentata ufficialmente. Le considerazioni della Commissione partono dalla valutazione dei progressi registrati nel raggiungimento dei target di Europa 2020 nel Programma nazionale di Riforma e nel Programma di Stabilità, tenendo conto anche dei risultati ottenuti con la programmazione 2007-2013.

In base a questi aspetti l'Italia e le diverse regioni non hanno dimostrato, secondo la Commissione, una performance positiva: la distanza dai targets di Europa 2020 risultava ancora significativa e con marcate differenze tra le diverse regioni italiane; inoltre l'azione pubblica non è riuscita a rimuovere, in modo rilevante, alcuni vincoli allo sviluppo che hanno accresciuto le disparità interregionali. Tra questi, il Position Paper ha segnalato: un contesto sfavorevole all'innovazione nelle imprese; gap infrastrutturali significativi nelle regioni meno sviluppate; un'inefficiente gestione delle risorse naturali; bassi tassi di occupazione (in particolare dei giovani e delle donne) e presenza di un *mismatch* professionale; una debole capacità amministrativa e una pubblica amministrazione inefficiente. Queste sono le sfide fondamentali che, secondo la Commissione, l'Italia dovrà affrontare nei prossimi anni impiegando sia i Fondi, sia le politiche nazionali per cercare di sfruttare al massimo tutte le sinergie possibili.

In riferimento allo sviluppo rurale, il Position Paper descrive le raccomandazioni per gli interventi da effettuare nelle aree rurali e dà indicazioni all'Italia per alcune aree di azione in cui effettivamente la programmazione 2007-2013 è stata molto carente o del tutto assente. Il documento tiene perciò conto degli esiti concreti della precedente programmazione comunitaria, sulla base dei documenti della Corte dei Conti Europea, dei dati del monitoraggio fisico e finanziario e, infine,

degli stessi rapporti di valutazione intermedia.

Le raccomandazioni della Commissione Europea contenute nel Position Paper possono essere distinte in tre categorie fondamentali, la prima delle quali riguarda la governance generale della programmazione. In questo caso, le indicazioni raccomandano un rafforzamento generale del ruolo di coordinamento delle politiche, che deve essere svolto a livello centrale. Nel caso dello sviluppo rurale, questa maggiore organizzazione risulta necessaria sia per il trasferimento della conoscenza e dell'innovazione, sia per quegli interventi con caratteristiche e dimensioni interregionali. Secondo il Position Paper questi due aspetti possono inoltre essere affidati esclusivamente alla dimensione regionale e rafforzare il coordinamento implica lavorare in due direzioni: da un lato, sviluppare una forte collaborazione tra amministrazioni dei diversi Fondi nelle varie fasi (preparazione, realizzazione, monitoraggio e valutazione dell'Accordo di Partenariato e dei diversi Programmi Operativi); dall'altro, sviluppare regole e strumenti per il coordinamento, come ad esempio la costruzione di un forte quadro di policy (con documenti strategici vincolanti), il rafforzamento delle competenze interne del governo centrale, la definizione di una chiara divisione di responsabilità e una maggiore accountability delle istituzioni coinvolte.

La seconda categoria di raccomandazioni indicate dal Position Paper, dal contenuto più specifico, fa riferimento ad una migliore efficacia delle misure, da realizzare agendo sulle priorità di intervento da selezionare, sui contenuti delle misure e le loro condizioni di applicazione e, infine, sul grado di innovazione nel disegno delle misure. Nel caso del miglioramento della competitività, una certa enfasi è stata data alle relazioni tra produttori primari e altri soggetti economici, sia dentro la filiera che al di fuori di essa, con il sostegno all'evoluzione strutturale del settore agricolo che dovrebbe avere una natura "sostenibile" dal punto di vista economico. Questa raccomandazione ha delle implicazioni sui criteri di scelta degli investimenti aziendali e la Corte dei Conti

Europea ha avuto modo di soffermarsi su questo aspetto in una relazione del 2012, criticando la Commissione Europea per non aver adeguatamente verificato che le scelte operate dai Psr andassero in direzione della sostenibilità economica. In sostanza, la Corte ha rilevato che in molti programmi di sviluppo rurale non vi è stata una sufficiente verifica della redditività economica delle aziende e dei progetti d'investimento presentati, segnalando altresì che in diversi Stati Membri sono stati selezionati progetti già avviati, generando in tal modo un cosiddetto "effetto inerziale". Un'analogia richiesta di maggiore efficacia sembra provenire dalle raccomandazioni rivolte agli interventi per obiettivi di tipo ambientale, per i quali la Commissione ha sottolineato due esigenze: un approccio più mirato e selettivo e una maggiore innovazione. In particolare, per le misure agro-ambientali si è sollecitata una maggiore finalizzazione alle condizioni locali e regionali, per quelle forestali si è posta l'enfasi su una gestione attiva delle foreste, mentre per l'agricoltura biologica o integrata si sono sollecitati impegni più severi per accrescere l'impatto positivo sull'ambiente e un appropriato monitoraggio delle tendenze in atto nella biodiversità. Per l'energia rinnovabile è stata invece richiesta un'attenzione prioritaria per le biomasse e il solare e per le aree di agricoltura intensiva una riduzione di emissioni di azoto. Anche per queste raccomandazioni in materia ambientale si sono tenute in considerazione le critiche manifestate dalla Corte dei Conti Europea che, in una relazione speciale del 2011 dedicata a una revisione generale delle misure per il sostegno ambientale, aveva evidenziato tre elementi particolarmente critici, tutti legati all'assenza di una adeguata focalizzazione delle misure agroambientali. Il primo era che gli Stati Membri non definiscono il quadro delle aree con specifici problemi ambientali e non distinguono tra queste aree e quelle soggette a pressioni ambientali di tipo generale: di conseguenza, anche il monitoraggio delle diverse misure non segue una differenziazione per tipo di zona. In secondo luogo, anche per effetto della precedente carenza, non vi è stata una

differenziazione degli aiuti fra le diverse aree; infine vi è il tema della concentrazione territoriale degli aiuti.

Come ultima tipologia di raccomandazioni contenute nel Position Paper, alla programmazione italiana è stato sollecitato un maggior grado di innovazione anche nel campo della diversificazione economica e del miglioramento della qualità della vita nelle aree rurali. Tra i vari richiami indicati vi sono le seguenti tipologie di intervento: la creazione e lo sviluppo di micro-imprese e Pmi fornitrici di servizi, specie quelli per la promozione di opportunità per le donne e l'uguaglianza di genere; le iniziative di carattere innovativo nel campo della diversificazione dei piccoli agricoltori e la creazione di micro-imprese e Pmi, cercando il coinvolgimento anche di stakeholder non agricoli; le iniziative tendenti alla riduzione del lavoro nero e/o irregolare, soprattutto in agricoltura, edilizia e servizi; le iniziative nel campo dell'inclusione sociale attiva, attraverso piani integrati per le comunità rurali socialmente ed economicamente deprivate.

Dal Position Paper emergono poi altri temi per una possibile integrazione tra i Fondi, quali: la ricerca e il trasferimento dell'innovazione in agricoltura, nell'agroalimentare e nelle foreste; le infrastrutture di trasporto, in particolare le connessioni tra le strade rurali finanziate dal Feasr e le principali infrastrutture di trasporto (autostrade, ferrovie, ecc.) finanziate dal Fesr; le infrastrutture per la distribuzione e l'accesso alla rete della banda larga, soprattutto nelle aree a bassa densità di popolazione e/o nelle aree più remote. Infine, altri aspetti salienti del Position Paper sullo sviluppo rurale erano le indicazioni sull'allocazione delle risorse finanziarie tra le diverse misure, soprattutto in termini di gestione del rischio e interventi per le filiere. Nel primo caso, si suggerisce di incoraggiare le regioni italiane ad usare per il loro massimo potenziale le misure per la gestione del rischio in agricoltura; nel secondo, si raccomanda un giusto bilanciamento tra il sostegno delle filiere corte e il rafforzamento delle filiere agroalimentari.

Concludendo, il Position Paper pone le premesse affinché la

strategia per le aree rurali sia più ampia e comprenda anche una serie di interventi per l'economia e la popolazione rurale. Esso non specifica però con quali modalità ciò si debba realizzare, se non richiamando genericamente la necessità di un coordinamento tra i diversi Fondi e lasciando la scelta delle opzioni più adeguate alle istituzioni italiane.

3.2 L'Accordo di Partenariato

Coerentemente con l'inquadramento del Quadro strategico comune, ogni Stato Membro ha dovuto a presentare all'Unione Europea un proprio documento denominato "Accordo di partenariato" (AP), che descrive come ciascun paese allineerà le proprie azioni agli obiettivi strategici dell'UE, le modalità di coordinamento territoriale, il modo in cui le strategie verranno condotte sulla base dei bisogni del territorio e, infine, l'efficienza e l'efficacia degli interventi.

Per la definizione e gestione dell'Accordo è stata attivata una governance multilivello costituita da Commissione Europea, Stato Membro, autorità o istituzioni designate da quest'ultimo (autorità regionali o locali competenti), partner economici o sociali e organizzazioni della società civile. I paesi sono inoltre responsabili del coinvolgimento dei partner in tutte le fasi della programmazione e gestione dell'Accordo di partenariato, dei Programmi operativi regionali (Por) così come dei Programmi di sviluppo rurale (Psr) e dei Programmi operativi nazionali (Pon), della produzione di rapporti periodici, del monitoraggio e valutazione delle attività e dell'utilizzo coerente dei fondi europei. Questo approccio rappresenta una delle principali novità del nuovo quadro programmatico 2014-2020, in quanto la governance multilivello si basa su principi di integrazione tra politiche, centralità del territorio, coinvolgimento e cooperazione di e tra livelli istituzionali, integrazione tra strumenti finalizzati a obiettivi specifici.

L'AP siglato tra Commissione Europea e l'Italia ha quindi definito la strategia per un uso ottimale dei Fondi strutturali e

di investimento europei, per un investimento complessivo che sarà di 32,2 miliardi di euro di finanziamenti totali a titolo della politica di coesione nel periodo 2014-2020 (a prezzi correnti, compresi i finanziamenti nel campo della cooperazione territoriale europea e lo stanziamento per l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile). L'Italia ha ricevuto inoltre 10,4 miliardi di euro per lo sviluppo rurale e 537,3 milioni di euro per il settore marittimo e della pesca.

Gli investimenti dell'UE contribuiranno ad affrontare il problema della disoccupazione e ad incentivare la competitività e la crescita economica, dando sostegno all'innovazione, alla formazione e all'istruzione negli ambiti urbani e nelle zone rurali. Essi serviranno anche a promuovere l'imprenditoria, a combattere l'esclusione sociale e ad aiutare lo sviluppo di un'economia ecocompatibile ed efficiente sul piano della risorse. I Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE) in Italia sono:

- il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR);
- il Fondo sociale europeo (FSE);
- il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP);
- il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

L'accordo si concentra poi su sei priorità, la prima delle quali fa riferimento alla creazione di un contesto imprenditoriale orientato all'innovazione, da realizzarsi aumentando gli investimenti privati nell'ambito di ricerca e sviluppo, promuovendo lo sviluppo della "e-economy", le start-up, la crescita e la competitività delle piccole imprese. La seconda priorità è quella di realizzare infrastrutture efficienti per la crescita economica, l'occupazione e una gestione efficiente delle risorse naturali, mentre la terza mira alla promozione di una maggiore partecipazione al mercato del lavoro, al sostegno dell'inclusione sociale e al miglioramento della qualità del capitale umano; in particolare, l'obiettivo sarà quello di aumentare gli sbocchi occupazionali per i gruppi sociali più vulnerabili (giovani, donne, lavoratori più anziani, migranti e persone a rischio di esclusione sociale e povertà),

accrescendo la qualità dell'istruzione e della formazione, nonché ammodernando e potenziando le istituzioni del mercato del lavoro. La quarta priorità ha come oggetto il supporto alla qualità, l'aumento dell'efficacia ed efficienza della pubblica amministrazione mediante una riduzione degli oneri amministrativi delle imprese, promuovendo servizi di "e-government" e garantendo l'efficienza del sistema giudiziario. Infine, l'ultima priorità riguarda il rafforzamento della capacità degli organismi preposti alla gestione dei programmi dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE), in particolare nelle aree meno sviluppate. Tali priorità rappresentano il punto di partenza della strategia di medio e lungo periodo dell'Italia e i fondi SIE mobilitano ulteriori finanziamenti pubblici nazionali e privati per la crescita e la creazione di posti di lavoro, riducendo le disparità regionali. Gli investimenti si concentreranno sul potenziamento delle attività innovative e della competitività delle imprese per aumentarne il valore aggiunto, stimolare la crescita e la creazione di posti di lavoro e migliorare le prestazioni della rete di ricerca e innovazione, comprese la qualità dell'istruzione superiore e la cooperazione con le imprese, in modo da aumentare anche gli investimenti privati. Un altro aspetto fondamentale degli obiettivi di sviluppo dell'Italia è la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio, che implica il miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici e delle imprese e una quota crescente di fonti di energia rinnovabile nella struttura energetica complessiva. Infine, per le città e le aree interne è stata prevista una strategia di sviluppo integrato specifica.

Per quanto riguarda le aree rurali, le risorse del FEASR contribuiranno ad accrescere la competitività del settore agricolo e agroindustriale, l'uso sostenibile delle risorse naturali, la biodiversità e l'azione per il clima, oltre ad uno sviluppo equilibrato delle economie e comunità rurali sul territorio. Per conseguire tali obiettivi, gli investimenti saranno rivolti ai progetti con il maggiore impatto in termini di valore aggiunto, riduzione dei costi e innovazione per le aziende agricole e agroindustriali. La priorità trasversale relativa

all'ambiente e all'azione per il cambiamento climatico si tradurrà in un interesse specifico verso la produzione di energia rinnovabile, la gestione delle risorse idriche e la conservazione della biodiversità; inoltre, per quanto riguarda il supporto allo sviluppo delle aree rurali, rivestiranno particolare importanza gli investimenti sulla banda larga.

L'AP delinea anche i risultati attesi per l'Italia, tra cui si evidenzia come la spesa per la ricerca e l'innovazione in rapporto al PIL dovrebbe aumentare nel tempo, passando dall'1,26% del 2010 all'1,53% nel 2020. I Fondi SIE dovrebbero invece contribuire alla riduzione del consumo di energia degli edifici e delle imprese, all'aumento del tasso di occupazione, alla riduzione della povertà e dell'esclusione e ad un maggiore adeguamento dell'istruzione alle esigenze del mercato del lavoro entro il 2020.

3.3 La Struttura e le priorità dei nuovi Psr

I cambiamenti introdotti dalla nuova politica di sviluppo rurale sono legati soprattutto alle modalità di programmazione, mentre l'innovazione nei contenuti è parziale, con priorità e misure già note ma presentate sotto una nuova veste. Infatti, gli obiettivi tematici della nuova politica europea di sviluppo rurale sono evidentemente derivati dai primi tre Assi della precedente programmazione 2007-2013 e fanno riferimento a:

1. Stimolare la competitività del settore agricolo;
2. Garantire la gestione sostenibile delle risorse naturali e l'azione per il clima;
3. Realizzare uno sviluppo territoriale equilibrato delle economie e comunità rurali, compresi la creazione e la difesa dei posti di lavoro.

Per quanto riguarda la nuova modalità di strutturazione delle misure, essa è costituita dal passaggio dai vecchi 3 Assi (più quello legato all'approccio Leader) alle 6 priorità. Tale cambiamento è stato introdotto per rendere la struttura meno

rigida e semplificativa, visto che prima politiche e azioni molto diverse coesistevano all'interno dello stesso Asse. Le sei priorità sono:

1. Promuovere il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali.

Promuovere il trasferimento di conoscenze e l'innovazione è una priorità trasversale per il periodo di programmazione 2014-2020 e le misure riguardanti il trasferimento di conoscenze o gli investimenti in questo campo sono state programmate dagli Stati Membri con l'obiettivo di incoraggiare l'innovazione. La novità principale è il Partenariato europeo per l'innovazione (PEI) produttività e sostenibilità dell'agricoltura, realizzato per creare collegamenti tra le politiche esistenti, promuovere la cooperazione tra partner e costruire un ponte tra i ricercatori e le imprese rurali. Tre sono le aree di intervento per questa priorità: a) stimolare l'innovazione, la cooperazione e lo sviluppo della base di conoscenze nelle zone rurali; b) intensificare i legami tra agricoltura, produzione alimentare e silvicoltura, da un lato, e ricerca e innovazione, dall'altro, anche al fine di migliorare la gestione e le prestazioni ambientali; c) incoraggiare l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita (*life-long*) e la formazione professionale nel settore agricolo e forestale.

Rientrano in questa tipologia di priorità gli interventi finanziati dal FEASR in servizi di consulenza, trasferimento di conoscenze e di tecnologia, innovazione e ricerca e formazione professionale.

2. Potenziare la redditività delle aziende agricole e la competitività dell'agricoltura in tutte le sue forme e promuovere tecnologie innovative per le aziende agricole e la gestione sostenibile delle foreste.

Il reddito agricolo è esposto a diverse minacce, per questo motivo tutti gli agricoltori dovrebbero fare il possibile per continuare ad accrescere la propria competitività. In alcuni casi è necessario intervenire con ulteriori ristrutturazioni e, considerando che soltanto il 6% dei responsabili delle aziende agricole ha meno di 35 anni, si devono incoraggiare i giovani a

investire le proprie energie e le proprie idee nel settore agricolo.

Due sono le focus area sulle quali si è deciso di intervenire: a) migliorare le prestazioni economiche di tutte le aziende agricole e incoraggiare la loro ristrutturazione e ammodernamento, in particolare per aumentarne la quota di mercato e l'orientamento al mercato stesso nonché la diversificazione delle attività; b) favorire l'ingresso di agricoltori adeguatamente qualificati nel settore agricolo e, in particolare, il ricambio generazionale.

Esempi di temi per i progetti FEASR su questo tema sono la competitività, i giovani agricoltori, i macchinari, l'industria agroalimentare, la qualità dei prodotti agricoli, l'imbballaggio e l'etichettatura.

3. Promuovere l'organizzazione della filiera alimentare, comprese la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli, il benessere degli animali e la gestione dei rischi nel settore agricolo.

La posizione degli agricoltori nella filiera agroalimentare può essere relativamente debole, per questo motivo gli agricoltori possono trarre beneficio dai miglioramenti introdotti a livello organizzativo e volti ad accrescere le opportunità di guadagno: una soluzione in tal senso è offerta dai mercati locali e dalle filiere corte. Servono anche strumenti di gestione dei rischi che aiutino gli agricoltori a far fronte alle incertezze legate a problemi quali gli eventi meteorologici, le zoonosi e la volatilità del mercato. Le aree di intervento di questa priorità sono: a) migliorare la competitività dei produttori primari integrandoli meglio nella filiera agroalimentare attraverso i regimi di qualità, la creazione di un valore aggiunto per i prodotti agricoli, la promozione dei prodotti nei mercati locali, le filiere corte, le associazioni e organizzazioni di produttori e le organizzazioni interprofessionali; b) sostenere la prevenzione e la gestione dei rischi aziendali.

Esempi di progetti FEASR, casi studio rilevanti e storie di successo dell'attuazione dei Psr su queste tematiche sono il commercio al minuto, i prodotti agroalimentari locali, la

gestione dei rischi e i disastri naturali.

4. Preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi connessi all'agricoltura e alla silvicoltura.

Le pressioni sull'ambiente sono diffuse e, per esempio, si ritiene che solo il 17% degli habitat e l'11% degli ecosistemi dell'UE si trovino in uno stato soddisfacente, le eccedenze di nutrienti persistono in alcuni corpi idrici (nonostante i progressi compiuti in altri) e il 45% dei suoli dell'UE presenta problemi di qualità. È necessario porre rimedio a questi aspetti critici e rafforzare gli apporti positivi offerti all'ambiente dalle pratiche agricole e forestali. Per questo le focus area definite nell'ambito della presente priorità sono: a) salvaguardia, ripristino e miglioramento della biodiversità, compreso nelle zone Natura 2000 e nelle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici, nell'agricoltura ad alto valore naturalistico, nonché dell'assetto paesaggistico dell'Europa; b) migliore gestione delle risorse idriche, compresa la gestione dei fertilizzanti e dei pesticidi; c) prevenzione dell'erosione dei suoli e migliore gestione degli stessi.

Esempi di progetti FEASR in questo ambito sono quelli legati a biodiversità, conservazione della natura, agroambiente, ecosistema forestale, imboschimento, agrosilvicoltura, incendi boschivi, acque sotterranee, gestione delle alluvioni e del suolo, erosione del suolo.

5. Incentivare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale.

In tutti i settori economici la crescita "intelligente" e "sostenibile" deve fare i conti con la scarsità di risorse. L'agricoltura deve sfruttare l'energia e le risorse idriche in maniera più efficiente, riducendo al tempo stesso le emissioni di gas ad effetto serra e incrementando il sequestro del carbonio. L'attività agricola e altri settori rurali possono inoltre mettere a disposizione importanti materie grezze da impiegare nella bioeconomia. La presente priorità è quella per cui è stato previsto il maggior numero di focus area, così come riportate di seguito: a) rendere più efficiente l'uso dell'acqua

nell'agricoltura; b) rendere più efficiente l'uso dell'energia nell'agricoltura e nell'industria alimentare; c) favorire l'approvvigionamento e l'utilizzo di fonti di energia rinnovabili, sottoprodotti, materiali di scarto e residui e altre materie grezze non alimentari ai fini della bioeconomia; d) 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.

Esempi di temi per questa tipologia di interventi sono l'impatto ambientale, l'irrigazione, l'efficienza energetica, la bioedilizia, l'energia, il compostaggio, i rifiuti (compresi quelli agricoli), le energie rinnovabili, il riciclaggio, l'inquinamento di origine agricola, gli effluenti di allevamento, la gestione degli effluenti di allevamento, i gas a effetto serra e l'imboschimento.

6. Adoperarsi per l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali.

Circa il 14% della popolazione delle regioni prevalentemente rurali dell'UE deve fare i conti con un tasso di occupazione che è inferiore alla metà rispetto alla media europea ed esistono zone dove si registra un PIL pro capite molto basso. Si può intervenire ampiamente per contribuire a creare una più ampia varietà di posti di lavoro e ad accrescere il livello di sviluppo locale generale, anche attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC). Le aree di intervento per questa priorità saranno quindi riferite a: a) favorire la diversificazione, la creazione e lo sviluppo di piccole imprese nonché dell'occupazione; b) stimolare lo sviluppo locale nelle zone rurali; c) promuovere l'accessibilità, l'uso e la qualità delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) nelle zone rurali.

Tra i temi affrontabili negli investimenti dei Psr vi sono i servizi sociali, le pari opportunità, l'inclusione sociale, l'imprenditoria (con particolare riferimento a quella femminile), la società rurale, il turismo e il patrimonio rurale, le strutture nelle aree rurali, il rinnovamento dei villaggi, la tecnologia dell'informazione e della comunicazione, la Banda larga.

In base all'articolo 6 del Reg.1305/2013, ogni Stato Membro poteva presentare un unico programma nazionale per l'insieme del proprio territorio, oppure una serie di programmi regionali; in alternativa, poteva essere presentato un programma nazionale e una serie di programmi regionali, opzione adottata dall'Italia.

Per mezzo dell'accordo sull'assegnazione dei fondi siglato il 16 gennaio 2014 dalla Conferenza Stato-Regioni, in Italia saranno sviluppati 21 Programmi di sviluppo rurale a livello di regioni e province autonome e un programma nazionale per quattro misure ritenute strategiche:

1. la gestione del rischio;
2. la biodiversità animale;
3. le infrastrutture per l'irrigazione;
4. la Rete rurale nazionale.

Per l'avvio della politica di sviluppo rurale, ogni regione e provincia autonoma era chiamata a mettere a punto e a presentare un proprio Programma di sviluppo rurale che coprisse il periodo dal 1° gennaio 2014 al 31 dicembre 2020. Al tempo stesso, per le misure che saranno gestite centralmente, il governo nazionale doveva predisporre un Programma operativo nazionale.

Ogni Programma di sviluppo rurale sarà guidato da una Autorità di gestione (art.73) e avrà come contenuti:

- a. un'analisi ex ante, contenente l'individuazione dei punti di forza-debolezza, le opportunità-minacce (Swot) e i fabbisogni, strutturati per priorità dal regolamento n.1305/2013;
- b. una strategia, con l'individuazione degli obiettivi e delle misure attivate per ogni priorità e focus area;
- c. una valutazione delle condizionalità ex-ante (di cui si parlerà nel prossimo paragrafo);
- d. i programmi di implementazione e di valutazione;
- e. un piano finanziario.

Ogni programma di sviluppo rurale poteva prevedere al proprio interno dei sottoprogrammi tematici (art.7 Regolamento 1305/2013) riferiti a esigenze specifiche tra cui:

giovani agricoltori, piccole aziende agricole, aree montane, catene distributive corte, donne nelle aree rurali, adattamento e mitigazione del cambiamento climatico, specifici bisogni relativi alla ristrutturazione dell'agricoltura. Per ogni sottoprogramma tematico è stato previsto che nel Psr fosse presentata una specifica analisi dei punti di forza e di debolezza, delle opportunità e delle minacce (Swot), con relativa analisi dei fabbisogni, dalla quale derivare obiettivi e misure specifici nonché il piano degli indicatori di risultato e di spesa per ogni misura. Per i sottoprogrammi tematici era inoltre possibile prevedere un incremento ulteriore (+10% o anche maggiore) dei benefici previsti dalle singole misure, purché il sostegno complessivo resti sotto i limiti massimi prefissati (in alcuni casi, 90%).

Come già detto precedentemente, oltre alla sostituzione dei vecchi Assi con le 6 priorità, i Psr vedono inoltre novità anche per quanto riguarda le misure previste. In questo caso vi è stato, rispetto alla programmazione precedente, una semplificazione e le misure sono passate infatti da 40 a 25, caratterizzate anche da una maggiore autonomia di scelta concessa agli Stati Membri nell'ambito di ogni singola misura. Per alcune misure aumenta inoltre il contenuto "orizzontale", come ad esempio per quelle relative alle organizzazioni dei produttori, alla gestione del rischio, alla cooperazione, al trasferimento della conoscenza e, infine, alle azioni Leader. L'Unione Europea sembra perciò sostenere una gestione degli interventi sempre più a livello di sistemi agricoli, agroalimentari e territoriali piuttosto che a livello di singola azienda, anche alla luce del positivo riscontro delle iniziative integrate a livello di filiera o di territorio della passata programmazione.

Complessivamente, il ventaglio delle misure appare più flessibile e consente, a differenza degli Assi del passato, un libero incrocio tra priorità, focus area e singole misure. Tra le principali, alcune sono a carattere generale e non sono associabili a singole priorità, quali quelle relative a: servizi di consulenza, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle

aziende agricole, e all'inserimento dei giovani (art.15); sviluppo delle aziende agricole e delle imprese (art.19); cooperazione (art.35). Altre misure sono invece direttamente e/o più chiaramente collegabili a determinate priorità, come quelle relative alle priorità 1 e 2 rivolte a:

- trasferimento di conoscenze e azioni di informazione, visite alle aziende agricole e forestali (art.14);
- investimenti in silvicoltura e trasformazione-commercializzazione dei prodotti forestali (art.26);
- regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari (art.16);
- indennità per le zone soggette a vincoli naturali o altri vincoli specifici (artt.31-32);
- investimenti in asset fisici (art.17).

Alla priorità 3, associata alle filiere agroalimentari, sono invece ascrivibili le misure per:

- ristrutturazione del potenziale agricolo danneggiato da disastri naturali, avversità climatiche e azioni di prevenzione (art.18);
- prevenzione e ripristino delle foreste danneggiate da incendi, calamità naturali ed eventi catastrofici (art.24);
- costituzione di gruppi e organizzazioni di produttori (art.27);
- benessere degli animali (art.33);
- assicurazione del raccolto, degli animali e delle piante (art.37);
- fondi di mutualizzazione per le epizootie e le fitopatie e per le emergenze ambientali (art.38);
- stabilizzazione del reddito (art.39).

Con maggiore rilevanza ambientale e, quindi, ispirate alle priorità 5 e 6 sono le misure rivolte a:

- investimenti per lo sviluppo delle aree forestali e nel miglioramento della redditività delle foreste (art.21);
- forestazione e imboschimento (art.22);
- allestimento di sistemi agroforestali (art.23);
- investimenti diretti ad accrescere la resilienza e il pregio ambientale degli ecosistemi forestali (art.25);
- pagamenti agro-climatico-ambientali (art.28);

- agricoltura biologica (art.29);
- indennità "Natura 2000" e direttiva quadro sulle acque (art.30);
- servizi silvo-climatico-ambientali e salvaguardia della foresta (art.34).

Infine, più direttamente collegabili alla priorità 6 sono le misure per i servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali (art.20) e per i gruppi di azione locale Leader (artt.42-45).

Altra importante novità della nuova politica di sviluppo rurale sono gli strumenti specifici previsti per assicurare i risultati e per garantire investimenti efficaci. Uno di questi è la cosiddetta "condizionalità ex ante", secondo la quale gli Stati Membri devono dimostrare di avere le risorse umane, l'assistenza tecnica e iniziative sufficienti per animare le azioni innovative proposte con il Psr. Essi devono inoltre descrivere quali approcci verranno attuati per la definizione di progetti di sviluppo locale, così come un altro "pre-requisito" è costituito dalla capacità, che deve essere documentata, per il monitoraggio e la valutazione. La lista delle condizionalità ex ante per la politica di sviluppo rurale è raccolta in un allegato del regolamento n.1305/2013 e riguarda le priorità 3, 4, 5 e 6. In diversi casi si tratta di dimostrare che lo Stato Membro disponga della normativa necessaria all'implementazione delle misure e al perseguimento della specifica priorità: come nel caso delle buone condizioni agronomiche e ambientali necessarie per l'attivazione dell'eco-condizionalità obbligatoria, o delle norme sui requisiti minimi relativi all'uso di fertilizzanti e prodotti fitosanitari, o sull'efficienza energetica. Altre volte si deve dimostrare di avere attivato dei sistemi di controllo per evitare inutili sprechi di risorse (come ad esempio una politica relativa ai prezzi dell'acqua che preveda adeguati incentivi per gli utilizzatori a usare le risorse idriche in modo efficiente) o di avere dei sistemi di rilevazione dati efficienti (ad esempio: un sistema di valutazione nazionale o regionale dei rischi). In altri casi ancora, si tratta di mettere a punto delle infrastrutture, come i piani nazionali o regionali per reti internet di nuova

generazione per combattere il divario digitale dei territori rurali. Se le condizionalità ex ante non sono accertate, l'Accordo di Partenariato deve prevedere il modo di assicurarle prioritariamente ad ogni altro obiettivo che le presuma.

Al fine di assicurare che l'intervento dei Psr sia efficace, in ognuno si deve prevedere una specifica focalizzazione sui risultati da includere nell'Accordo di partenariato e indicatori specifici per il reporting e la valutazione. Sullo stesso piano si pone la cosiddetta "riserva di efficacia e di efficienza" che consiste nella trattenuta del 5% sui fondi di ogni Psr, accantonata per accordare un finanziamento aggiuntivo ai Psr che abbiano raggiunto i propri obiettivi (critical milestones). Oltre questa forma premiale, è prevista anche una penalizzazione per gli inadempienti: se gli obiettivi non sono raggiunti, la Commissione può sospendere i pagamenti o applicare delle rettifiche finanziarie al bilancio dei singoli Psr.

Tutte le fasi della programmazione dello sviluppo rurale sono infine sottoposte alla valutazione, attuata mediante un sistema comune di valutazione e monitoraggio che si sviluppa ex-ante, in itinere ed ex-post (artt.48, 49, 50). Esso si basa su indicatori comuni ed è seguito da un comitato di monitoraggio (nazionale o regionale) che cura anche un rapporto annuale di implementazione (art.82).

3.4 Il Reg. 1305/2013: le misure nel dettaglio

Il Regolamento UE n. 1305/2013, approvato il 17 dicembre 2013 e recante come oggetto il sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, descrive le misure che sono state previste per lo sviluppo rurale per la programmazione 2014-2020. Come descritto in precedenza, dalle 40 della programmazione 2007-2013 si è passati a 25 misure per quella attuale, con la conferma di alcuni tipi di sostegno e l'introduzione e/o il rafforzamento di altre tipologie.

Partendo dalla prima misura, descritta nell'articolo 14, questa si riferisce al "Trasferimento di conoscenze e azioni di informazione" ed è stata prevista a sostegno delle azioni di formazione professionale e acquisizione di competenze, delle attività dimostrative e delle azioni di informazione. Tra le azioni previste nell'ambito della presente misura vi sono corsi di formazione, seminari e attività di *coaching* e possono beneficiare del sostegno anche gli scambi interaziendali di breve durata nel settore agricolo e forestale, nonché le visite di aziende agricole e forestali. Il sostegno è concesso a favore degli addetti dei settori agricolo, alimentare e forestale, dei gestori del territorio e di altri operatori economici che siano PMI operanti in zone rurali, mentre i beneficiari sono i prestatori di servizi di formazione (o di altri tipi di trasferimento di conoscenze) e i responsabili delle azioni di informazione, che devono possedere le capacità adeguate, in termini di personale qualificato e formazione regolare, per esercitare tale funzione. Le spese finanziabili sono quelle sostenute per organizzare e dispensare il trasferimento di conoscenze o le azioni di informazione, mentre nel caso di progetti dimostrativi il sostegno può coprire anche determinati costi d'investimento.

I servizi di consulenza sono oggetto anche della seconda misura (descritta dall'articolo 15) assieme a quelli di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole, con l'obiettivo di aiutare gli agricoltori, i giovani agricoltori, i silvicoltori, altri gestori del territorio e le PMI insediate nelle zone rurali ad avvalersi di servizi di consulenza per migliorare le prestazioni economiche e ambientali, il rispetto del clima e la resilienza climatica della loro azienda agricola. La misura mira inoltre a promuovere l'avviamento di servizi di consulenza aziendale, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole, nonché di servizi di consulenza forestale e a promuovere la formazione dei consulenti. Il beneficiario del sostegno del primo obiettivo e della formazione dei consulenti è il prestatore di servizi di consulenza o di formazione, mentre per il secondo obiettivo

l'aiuto è concesso all'autorità o all'organismo selezionato per avviare il servizio di consulenza aziendale, di sostituzione, di assistenza alla gestione delle aziende agricole o di consulenza forestale. La consulenza prestata a singoli agricoltori, a quelli giovani e ad altri gestori del territorio deve essere in relazione con almeno una delle priorità dell'Unione Europea in materia di sviluppo rurale e verte su almeno uno dei seguenti elementi:

- gli obblighi a livello aziendale derivanti dai criteri di gestione obbligatori e/o dalle buone condizioni agronomiche e ambientali;
- le pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente e il mantenimento della superficie agricola;
- le misure a livello aziendale previste nei programmi di sviluppo rurale volti all'ammodernamento dell'azienda, al perseguimento della competitività, all'integrazione di filiera, all'innovazione, all'orientamento al mercato nonché alla promozione dell'imprenditorialità;
- i requisiti definiti dagli Stati Membri, per attuare l'articolo 11, paragrafo 3 della direttiva quadro sulle acque; i requisiti definiti dagli Stati Membri per attuare l'articolo 55 del Regolamento (CE) n. 1107/2009, in particolare il rispetto dei principi generali della difesa integrata di cui all'articolo 14 della direttiva 2009/128/CE;
- le norme di sicurezza sul lavoro o le norme di sicurezza connesse all'azienda agricola; la consulenza è specifica per agricoltori che si insediano per la prima volta.

Sono inoltre oggetto di consulenza anche le informazioni connesse alla mitigazione dei cambiamenti climatici e al relativo adattamento, alla biodiversità e alla protezione delle acque, così come i temi inerenti alle prestazioni economiche e ambientali dell'azienda agricola, compresi gli aspetti relativi alla competitività. Possono infine rientrare tra le attività della misura la consulenza per lo sviluppo di filiere corte, l'agricoltura biologica e gli aspetti sanitari delle pratiche zootecniche. Anche in questo caso, le autorità o gli organismi selezionati per prestare consulenza devono possedere adeguate risorse in termini di personale qualificato e

regolarmente formato, nonché possedere esperienza e affidabilità nei settori in cui prestano consulenza. I beneficiari della presente misura sono selezionati mediante inviti a presentare proposte e la procedura di selezione è disciplinata dalla normativa sugli appalti pubblici ed è aperta ad organismi sia pubblici che privati.

I regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari sono descritti dall'articolo 16 del Reg. 1305/2013, secondo il quale il sostegno è concesso agli agricoltori e alle associazioni di agricoltori che partecipano per la prima volta a regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari (nonché quelli previsti per il settore vitivinicolo) e all'agricoltura biologica. Vengono inoltre considerati come regimi di qualità sistemi di certificazione delle aziende agricole, dei prodotti agricoli, del cotone e dei prodotti alimentari, riconosciuti dagli Stati Membri in quanto conformi ai seguenti criteri:

1. la specificità del prodotto finale tutelato da tali regimi deriva da obblighi tassativi che garantiscono caratteristiche specifiche del prodotto, particolari metodi di produzione oppure una qualità del prodotto finale significativamente superiore alle norme commerciali correnti in termini di sanità pubblica, salute delle piante e degli animali, benessere degli animali o tutela ambientale;
2. il regime è aperto a tutti i produttori;
3. il regime prevede disciplinari di produzione vincolanti, il cui rispetto è verificato dalle autorità pubbliche o da un organismo di controllo indipendente;
4. i regimi sono trasparenti e assicurano una tracciabilità completa dei prodotti.

Si considerano infine anche i regimi facoltativi di certificazione dei prodotti agricoli riconosciuti dagli Stati Membri in quanto conformi agli orientamenti dell'Unione Europea sulle migliori pratiche riguardo ai regimi facoltativi di certificazione per i prodotti agricoli e alimentari. In tutti questi casi, il sostegno relativo alla presente misura può coprire i costi derivanti dalle attività di informazione e promozione, svolte da associazioni di produttori nel mercato interno e

relative ai prodotti rientranti in un regime di qualità appena descritti, e viene concesso come incentivo sotto forma di pagamento annuale per un periodo massimo di cinque anni.

Si hanno poi gli "Investimenti in immobilizzazioni materiali" (art. 17) che fanno riferimento a quegli investimenti materiali e/o immateriali che migliorano le prestazioni e la sostenibilità globali dell'azienda agricola, compresi quelli riguardanti la trasformazione, la commercializzazione e/o lo sviluppo dei prodotti agricoli. Sono inoltre considerati quegli investimenti che riguardano le infrastrutture necessarie allo sviluppo, all'ammodernamento o all'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura, compresi l'accesso ai terreni agricoli e forestali, la ricomposizione e il miglioramento fondiari, l'approvvigionamento e il risparmio di energia e risorse idriche. Infine, rientrano nel sostegno della misura anche quegli investimenti non produttivi connessi all'adempimento degli obiettivi agro-climatico-ambientali, tra cui la conservazione della biodiversità delle specie e degli habitat, la valorizzazione in termini di pubblica utilità delle zone Natura 2000 o di altri sistemi ad alto valore naturalistico. L'aiuto viene concesso agli agricoltori o ad associazioni di agricoltori.

L'articolo 18 vede come tema il "Ripristino del potenziale produttivo agricolo danneggiato da calamità naturali e da eventi catastrofici e introduzione di adeguate misure di prevenzione", misura che copre gli investimenti preventivi volti a ridurre le conseguenze di probabili calamità naturali, avversità atmosferiche ed eventi catastrofici e quelli relativi al ripristino dei terreni agricoli e del potenziale produttivo danneggiati da calamità naturali, avversità atmosferiche e da eventi catastrofici. Il sostegno è concesso agli agricoltori o alle associazioni di agricoltori e, nel caso sia stabilito un nesso tra l'investimento e il potenziale produttivo agricolo, anche agli enti pubblici; non è invece concesso alcun aiuto per il mancato guadagno conseguente alla calamità naturale o all'evento catastrofico.

Aiuti sono stati previsti anche per lo "Sviluppo delle aziende agricole e delle imprese" (art. 19), risorse cioè a sostegno

dell'avviamento di imprese (per i giovani agricoltori, le attività extra-agricole nelle zone rurali e lo sviluppo di piccole aziende agricole), degli investimenti nella creazione e nello sviluppo di attività extra-agricole e dei pagamenti (annuali o una tantum) agli agricoltori ammissibili al regime per i piccoli agricoltori che cedono permanentemente la propria azienda ad un altro agricoltore.

Successivamente, il Regolamento 1305/2013 norma, nell'articolo 20, i "Servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali", misura che riguarda, in particolare, le seguenti attività:

- a. stesura e aggiornamento di piani di sviluppo dei comuni e dei villaggi situati nelle zone rurali e dei servizi comunali di base, nonché di piani di tutela e di gestione dei siti Natura 2000 e di altre zone ad alto valore naturalistico;
- b. investimenti finalizzati alla creazione, al miglioramento o all'espansione di ogni tipo di infrastrutture su piccola scala, compresi gli investimenti nelle energie rinnovabili e nel risparmio energetico;
- c. installazione, miglioramento ed espansione di infrastrutture a banda larga, nonché la fornitura di accesso alla banda larga e ai servizi di pubblica amministrazione online;
- d. investimenti finalizzati all'introduzione, al miglioramento o all'espansione di servizi di base a livello locale per la popolazione rurale, comprese le attività culturali e ricreative, e della relativa infrastruttura;
- e. investimenti di fruizione pubblica in infrastrutture ricreative, informazioni turistiche e infrastrutture turistiche su piccola scala;
- f. studi e investimenti relativi alla manutenzione, al restauro e alla riqualificazione del patrimonio culturale e naturale dei villaggi, del paesaggio rurale e dei siti ad alto valore naturalistico, compresi gli aspetti socioeconomici di tali attività, nonché azioni di sensibilizzazione in materia di ambiente;
- g. investimenti finalizzati alla rilocalizzazione di attività e

alla riconversione di fabbricati o altri impianti situati all'interno o nelle vicinanze di centri rurali, al fine di migliorare la qualità della vita o i parametri ambientali del territorio interessato.

Il sostegno riguarderà esclusivamente infrastrutture su piccola scala, definite dagli Stati Membri nei rispettivi programmi, e gli investimenti previsti nella misura sono sovvenzionabili se gli interventi a cui si riferiscono vengono realizzati sulla base di piani di sviluppo dei comuni e dei villaggi situati nelle zone rurali e dei servizi comunali di base, ove tali piani esistano, e sono conformi alle pertinenti strategie di sviluppo locale.

Anche gli investimenti nel settore forestale sono oggetto della nuova programmazione per lo sviluppo rurale assieme a quelli che apportino un miglioramento della redditività delle foreste (art. 21). In questo caso il sostegno previsto riguarda le attività di forestazione e imboschimento, l'allestimento di sistemi agroforestali, nonché la prevenzione e il ripristino delle foreste danneggiate da incendi, calamità naturali ed eventi catastrofici, comprese fitopatie, infestazioni parassitarie e rischi climatici. Sono altresì compresi quegli investimenti diretti ad accrescere la resilienza, il pregio ambientale e il potenziale di mitigazione degli ecosistemi forestali e quelli attuati per tecnologie silvicole e nella trasformazione, mobilitazione e commercializzazione dei prodotti delle foreste. Nel caso delle attività di forestazione e imboschimento, approfondite all'interno dell'articolo 22, si specifica che gli aiuti relativi sono concessi ai proprietari terrieri pubblici e privati, nonché a loro consorzi a copertura dei costi di impianto e comprendono un premio annuale per ettaro a copertura dei costi di mancato reddito agricolo e manutenzione, per un periodo massimo di dodici anni. Nel caso dei terreni demaniali, il sostegno può essere concesso solo se l'organismo di gestione di tali terreni è un ente privato o un comune, mentre per l'imboschimento di terreni agricoli di proprietà pubblica o per specie a rapido accrescimento esso copre unicamente i costi di impianto. La misura si applica inoltre a terreni agricoli e non agricoli e le

specie piantate devono essere adatte alle condizioni ambientali e climatiche della zona e soddisfare requisiti ambientali minimi.

Per l'allestimento di sistemi agroforestali (art. 23), il sostegno viene invece concesso ai proprietari fondiari privati, nonché a comuni e loro consorzi a copertura dei costi di impianto e comprende un premio annuale per ettaro a copertura dei costi di manutenzione per un periodo massimo di cinque anni. Come descritto precedentemente nelle attività incluse nella misura, anche nel caso delle foreste è stata prevista una forma di sostegno per la prevenzione e ripristino a seguito di incendi, calamità naturali ed eventi catastrofici (art. 24), la quale verrà riconosciuta a silvicoltori privati e pubblici e ad altri enti di diritto privato e pubblici e loro consorzi a copertura dei costi per i seguenti interventi:

a. creazione di infrastrutture di protezione. Nel caso di fasce parafuoco, il sostegno può coprire anche le spese di manutenzione, mentre non è concesso alcun sostegno per attività agricole in zone interessate da impegni agroambientali;

b. interventi di prevenzione degli incendi o di altre calamità naturali su scala locale, compreso l'uso di animali al pascolo;

c. installazione e miglioramento di attrezzature di monitoraggio degli incendi boschivi, delle fitopatie e delle infestazioni parassitarie e di apparecchiature di comunicazione;

d. ricostituzione del potenziale forestale danneggiato dagli incendi o da altre calamità naturali, comprese fitopatie, infestazioni parassitarie, eventi catastrofici ed eventi climatici.

Nel caso di interventi di prevenzione delle fitopatie e delle infestazioni parassitarie, il rischio di calamità deve essere giustificato da fondate prove scientifiche e riconosciuto da organismi scientifici pubblici; in quel caso, il programma recherà l'elenco delle specie di organismi nocivi alle piante che possono provocare una calamità.

Relativamente agli "Investimenti diretti ad accrescere la

resilienza e il pregio ambientale degli ecosistemi forestali” (art. 25), si stabilisce che il sostegno relativo venga concesso a persone fisiche, silvicoltori privati e pubblici e altri enti di diritto privato e pubblici e loro consorzi. Gli investimenti mirano all’adempimento di impegni a scopi ambientali, all’offerta di servizi ecosistemici e/o alla valorizzazione in termini di pubblica utilità delle aree forestali e boschive della zona interessata o al rafforzamento della capacità degli ecosistemi di mitigare i cambiamenti climatici, senza escludere eventuali benefici economici a lungo termine.

Il settore forestale è protagonista anche del successivo articolo 26, relativo agli “Investimenti in tecnologie silvicole e nella trasformazione, mobilitazione e commercializzazione dei prodotti delle foreste”. Quest’ultima tipologia di interventi (prevista sempre nell’ambito più generale dell’articolo 21 del Regolamento) stabilisce che il sostegno venga concesso a silvicoltori privati, comuni e loro consorzi e PMI per investimenti intesi a incrementare il potenziale forestale o ad accrescere il valore aggiunto dei prodotti forestali attraverso la loro trasformazione, mobilitazione e commercializzazione. Gli investimenti diretti ad accrescere il valore economico della foresta sono motivati in relazione ai previsti miglioramenti delle foreste in una o più aziende e possono comprendere investimenti in macchinari e procedimenti di raccolta rispettosi del suolo e delle risorse.

Il sostegno alla cooperazione tra operatori agro-forestali è uno dei temi più importanti all’interno della nuova programmazione dello sviluppo rurale 2014-2020 e viene descritto più approfonditamente nell’articolo 27 del Regolamento. La presente misura mira a favorire la costituzione di associazioni e organizzazioni di produttori nei settori agricolo e forestale aventi come finalità l’adeguamento della produzione e dei prodotti dei soci di tali associazioni o organizzazioni alle esigenze del mercato e la commercializzazione in comune dei prodotti, compresi il condizionamento per la vendita, la vendita centralizzata e la fornitura all’ingrosso. Il sostegno è inoltre concesso per la

definizione di norme comuni in materia di informazione sulla produzione, con particolare riguardo al raccolto e alla disponibilità dei prodotti, nonché ad altre attività che possono essere svolte dalle associazioni e organizzazioni di produttori, come lo sviluppo delle competenze imprenditoriali e commerciali o la promozione e l'organizzazione di processi innovativi. I beneficiari della misura sono le associazioni e le organizzazioni di produttori ufficialmente riconosciute dalle autorità competenti degli Stati Membri sulla base di un piano aziendale, limitatamente alle associazioni e organizzazioni che sono PMI. Il sostegno è concesso sulla base di un piano aziendale sotto forma di aiuto forfettario, erogato in rate annuali per un periodo che non supera i cinque anni successivi alla data di riconoscimento dell'associazione o organizzazione di produttori e che è decrescente.

La cooperazione è poi oggetto anche dell'articolo 35 del Regolamento, il quale stabilisce che il sostegno venga concesso per incentivare ogni forma di collaborazione tra almeno due soggetti e in particolare:

- a. rapporti di cooperazione tra diversi operatori del settore agricolo, del settore forestale e della filiera alimentare nell'Unione, e altri soggetti che contribuiscono alla realizzazione degli obiettivi e delle priorità della politica di sviluppo rurale, tra cui le associazioni di produttori, le cooperative e le organizzazioni interprofessionali;
- b. la creazione di poli e di reti;
- c. la costituzione e la gestione dei gruppi operativi del PEI in materia di produttività e sostenibilità dell'agricoltura, costituiti da soggetti interessati come agricoltori, ricercatori, consulenti e imprenditori del settore agroalimentare, pertinenti ai fini del conseguimento degli obiettivi del PEI.

La cooperazione riguarda alcuni aspetti in particolare, come la realizzazione di progetti pilota, lo sviluppo di nuovi prodotti, pratiche, processi e tecnologie nel settore agroalimentare e in quello forestale e la cooperazione tra piccoli operatori per organizzare processi di lavoro in comune e condividere

impianti e risorse e per lo sviluppo e/o commercializzazione di servizi turistici inerenti

al turismo rurale. Tra le attività di cooperazione previste vi è anche quella di filiera, sia orizzontale che verticale, per la creazione e lo sviluppo di filiere corte e mercati locali, le attività promozionali a raggio locale connesse allo sviluppo delle filiere corte e dei mercati locali, nonché le azioni congiunte per la mitigazione dei cambiamenti climatici e l'adattamento ad essi. Ricadono infine nella presente misura per il sostegno della cooperazione: gli approcci comuni ai progetti e alle pratiche ambientali in corso, inclusi la gestione efficiente delle risorse idriche, l'uso di energia rinnovabile e la preservazione dei paesaggi agricoli; la cooperazione di filiera, sia orizzontale che verticale, per l'approvvigionamento sostenibile di biomasse da utilizzare nella produzione di alimenti e di energia e nei processi industriali; l'attuazione, ad opera di associazioni di partner pubblici e privati, di strategie di sviluppo locale mirate ad una o più priorità dell'UE in materia di sviluppo rurale; la stesura di piani di gestione forestale o di strumenti equivalenti; la diversificazione delle attività agricole in attività riguardanti l'assistenza sanitaria, l'integrazione sociale, l'agricoltura sostenuta dalla comunità e l'educazione ambientale e alimentare. Il sostegno è erogato per una durata non superiore a sette anni, tranne che per le azioni ambientali collettive in casi debitamente giustificati. Sono sovvenzionabili, nell'ambito della presente misura, i seguenti elementi di costo inerenti alle forme di cooperazione appena descritte:

- Il costo degli studi sulla zona interessata, studi di fattibilità, stesura di piani aziendali, di piani di gestione forestale o di documenti equivalenti ed elaborazione di strategie di sviluppo locale diverse da quella prevista all'articolo 33 del regolamento (UE) n. 1303/2013;
- Il costo dell'animazione della zona interessata al fine di rendere fattibile un progetto territoriale collettivo o un progetto che sarà attuato da un gruppo operativo PEI in materia di produttività e sostenibilità dell'agricoltura di cui

all'articolo 56. Nel caso dei poli, l'animazione può consistere anche nell'organizzazione di programmi di formazione, nel collegamento in rete tra i membri e nel reclutamento di nuovi membri;

- I costi di esercizio della cooperazione;

- I costi diretti di specifici progetti legati all'attuazione di un piano aziendale, di un piano ambientale, di un piano di gestione forestale o di un documento equivalente, di una strategia di sviluppo locale diversa da quella prevista all'articolo 33 del regolamento (UE) n. 1303/2013 o di costi diretti di altre azioni finalizzate all'innovazione, compresi gli esami;

- I costi delle attività promozionali.

I "Pagamenti agro-climatico-ambientali" sono invece descritti, in termini di sostegno e sue modalità, all'interno del successivo articolo (art. 28), che prevede che gli Stati Membri rendano disponibili gli aiuti nell'insieme del loro territorio in funzione delle specifiche esigenze e priorità nazionali, regionali e locali. Questa misura è finalizzata alla conservazione e alla promozione dei necessari cambiamenti delle pratiche agricole che contribuiscano favorevolmente all'ambiente e al clima e il suo inserimento nei Psr è obbligatorio. Sono concessi pagamenti agro-climatico-ambientali agli agricoltori, alle associazioni di agricoltori o alle associazioni miste di agricoltori e altri gestori del territorio che si impegnano volontariamente a realizzare interventi consistenti in uno o più impegni agro-climatico-ambientali su terreni agricoli determinati dagli Stati Membri. Tali pagamenti possono essere concessi anche ad altri gestori del territorio o loro associazioni quando ciò sia giustificato ai fini della realizzazione di obiettivi ambientali. La misura è inoltre volta a compensare soltanto quegli impegni che vanno al di là dei pertinenti requisiti obbligatori stabiliti a norma del titolo VI, capo I, del regolamento (UE) n. 1306/2013, dei pertinenti criteri e attività minime stabiliti a norma dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), punti ii) e iii), del regolamento (UE) n. 1307/2013, nonché dei requisiti minimi relativi all'uso di fertilizzanti e prodotti fitosanitari e degli altri

pertinenti requisiti obbligatori stabiliti dalla legislazione nazionale. Gli impegni assunti nell'ambito della presente misura hanno una durata compresa tra cinque e sette anni; tuttavia, se necessario per conseguire o conservare i benefici ambientali auspicati, gli Stati Membri possono fissare nei rispettivi programmi di sviluppo rurale una durata superiore per determinati tipi di impegni, disponendone eventualmente la proroga annuale al termine del primo periodo. I pagamenti sono erogati annualmente per compensare, in tutto o in parte, i costi aggiuntivi e il mancato guadagno derivanti dagli impegni assunti.

Nel caso invece dell'Agricoltura biologica (art. 29), il sostegno è concesso, per ettaro di superficie agricola, agli agricoltori o alle associazioni di agricoltori che si impegnano volontariamente ad adottare o a mantenere i metodi e le pratiche di produzione biologica. Esso viene concesso unicamente per impegni che vanno al di là dei pertinenti requisiti obbligatori stabiliti a norma del titolo VI, capo I, del regolamento (UE) n. 1306/2013, dei pertinenti criteri e attività minime stabiliti a norma dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), punti ii) e iii), del regolamento (UE) n. DP/2013, dei requisiti minimi relativi all'uso di fertilizzanti e prodotti fitosanitari nonché degli altri pertinenti requisiti obbligatori stabiliti dalla normativa nazionale. L'articolo stabilisce inoltre che gli impegni assunti abbiano una durata compresa tra cinque e sette anni e i pagamenti sono erogati annualmente e compensano, in tutto o in parte, i costi aggiuntivi e il mancato guadagno derivanti dagli impegni assunti.

Anche per le zone ricadenti nella Rete Natura 2000 o quelle soggette ai vincoli derivanti dalla Direttiva quadro sull'acqua sono previste forme di sostegno (art. 30), erogato annualmente, per ettaro di superficie agricola o per ettaro di foresta, per compensare i costi aggiuntivi e il mancato guadagno dovuti ai vincoli esistenti. L'aiuto è concesso agli agricoltori e ai silvicoltori privati nonché alle associazioni di silvicoltori privati e, solo in casi debitamente giustificati, anche ad altri gestori del territorio, mentre le indennità sono

concesse per le zone agricole e forestali Natura 2000, per le altre aree naturali protette delimitate soggette a vincoli ambientali relativi all'attività agricola o silvicola e per le zone agricole incluse nei piani di gestione dei bacini idrografici ai sensi della direttiva quadro sulle acque. Indennità sono previste anche per le zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici (art. 31), le quali saranno erogate, annualmente e per ettaro di superficie agricola, a favore degli agricoltori delle zone montane o di altre zone soggette a tali vincoli, per compensare, in tutto o in parte, i costi aggiuntivi e il mancato guadagno dovuti ai vincoli cui è soggetta la produzione agricola nella zona interessata. I costi aggiuntivi e il mancato guadagno sono calcolati in confronto alle zone non soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici e nel procedimento di calcolo gli Stati Membri potevano (debitamente giustificando) diversificare il livello dei pagamenti tenendo conto della gravità del vincolo permanente identificato che pregiudica le attività agricole e del sistema agricolo. Nell'articolo 32 viene inoltre specificato che gli Stati Membri designano le zone ammissibili alle indennità di cui all'articolo precedente classificandole come segue:

- a. zone montane;
- b. zone soggette a vincoli naturali significativi, diverse dalle zone montane, nonché
- c. altre zone soggette a vincoli specifici.

Le zone montane sono caratterizzate infatti 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; inoltre, in zone a più bassa altitudine, le limitazioni sono legati all'esistenza nella maggior parte del territorio di forti pendii che rendono impossibile la meccanizzazione o richiedono l'impiego di materiale speciale assai oneroso, ovvero a una combinazione dei due fattori, quando i vincoli derivanti da ciascuno di questi fattori presi separatamente sono meno accentuati, ma la loro

combinazione comporta vincoli equivalenti. Le zone diverse dalle zone montane sono considerate soggette a vincoli naturali significativi se almeno il 60% della superficie agricola soddisfa almeno uno dei criteri elencati nell'allegato III al valore soglia indicato e riguardanti: clima (bassa temperatura, siccità), clima e suolo (eccessiva umidità del

suolo), suolo (scarso drenaggio, problemi di tessitura e pietrosità, scarsa profondità radicale, proprietà chimiche mediocri), terreno (forte pendenza).

Per il benessere animale (descritto all'interno dell'articolo 33), verranno riconosciuti aiuti per quegli agricoltori che si impegnano volontariamente a realizzare interventi consistenti in uno o più impegni per il benessere degli animali che vanno al di là dei pertinenti requisiti obbligatori stabiliti. I pagamenti saranno erogati annualmente per compensare, in tutto o in parte, i costi aggiuntivi e il mancato guadagno derivanti dagli impegni assunti.

L'articolo 34 ha invece come oggetto i "Servizi silvo-ambientali e climatici salvaguardia delle foreste", il cui relativo sostegno è concesso, per ettaro di foresta, ai silvicoltori pubblici e privati e ad altri enti di diritto privato e pubblici e loro consorzi che si impegnano volontariamente a realizzare interventi consistenti in uno o più impegni silvoambientali e climatici. I pagamenti riguardano soltanto quegli impegni che vanno al di là dei pertinenti requisiti obbligatori stabiliti dal diritto nazionale sulle foreste o da altri atti legislativi nazionali applicabili e gli impegni assunti avranno una durata compresa tra cinque e sette anni; tuttavia, se necessario e debitamente giustificato, gli Stati Membri possono fissare nei rispettivi programmi di sviluppo rurale una durata superiore per determinati tipi di impegni.

La "Gestione del rischio" (art. 36) è un altro tema innovativo per la programmazione relativa allo sviluppo rurale 2014-2020 e la misura che lo regola copre diverse situazioni in ambito agricolo con l'obiettivo di ridurre il rischio per gli agricoltori. In particolare, ricadono nel sostegno previsto: i contributi finanziari per il pagamento dei premi di

assicurazione del raccolto, degli animali e delle piante a fronte del rischio di perdite economiche per gli agricoltori causate da avversità atmosferiche, da epizoozie o fitopatie, da infestazioni parassitarie o dal verificarsi di un'emergenza ambientale; i contributi finanziari versati ai fondi di mutualizzazione per il pagamento di compensazioni finanziarie agli agricoltori in caso di perdite economiche causate da avversità atmosferiche o dall'insorgenza di focolai di epizoozie o fitopatie o da infestazioni parassitarie o dal verificarsi di un'emergenza ambientale; uno strumento di stabilizzazione del reddito, consistente nel versamento di contributi finanziari ai fondi di mutualizzazione per il pagamento di compensazioni finanziarie agli agricoltori a seguito di un drastico calo di reddito.

Nel caso specifico dell'assicurazione del raccolto, degli animali e delle piante, il sostegno sarà concesso solo per le polizze assicurative che coprono le perdite causate da avversità atmosferiche, epizoozie, fitopatie o infestazioni parassitarie, da emergenze ambientali o da misure adottate (ai sensi della direttiva 2000/29/CE) per eradicare o circoscrivere una fitopatia o un'infestazione parassitaria, che distruggano più del 30% della produzione media annua dell'agricoltore, nel triennio precedente o della sua produzione media triennale calcolata sui cinque anni precedenti, escludendo l'anno con la produzione più bassa e quello con la produzione più elevata. Il metodo di calcolo utilizzato per determinare la produzione annua dell'agricoltore deve consentire di determinare le perdite effettive di un singolo agricoltore in un determinato anno e la misurazione della perdita registrata deve essere adeguata alle caratteristiche specifiche di ciascun tipo di prodotto utilizzando indici biologici (quantità di biomassa persa) o rendimenti equivalenti relativi alla perdita di raccolto definiti a livello aziendale, locale, regionale o nazionale, oppure indici meteorologici (comprese precipitazioni e temperatura) definiti a livello locale, regionale o nazionale.

Nel caso invece dei fondi di mutualizzazione per le avversità atmosferiche, per le epizoozie e le fitopatie, per le infestazioni parassitarie e per le emergenze ambientali, possono

beneficiare del sostegno quelli che sono riconosciuti dall'autorità competente conformemente all'ordinamento nazionale, che praticano una politica di trasparenza dei movimenti finanziari in entrata e in uscita e che applicano norme chiare per l'attribuzione della responsabilità debitoria. Anche in questo caso, il sostegno è concesso solo per coprire le perdite causate da avversità atmosferiche, da epizoozie o fitopatie, da infestazioni parassitarie o da misure adottate per eradicare o circoscrivere una fitopatia o un'infestazione parassitaria o un'emergenza ambientale, che distruggano più del 30% della produzione media annua dell'agricoltore nel triennio precedente o della sua produzione media triennale calcolata sui cinque anni precedenti (escludendo l'anno con la produzione più bassa e quello con la produzione più elevata). Inoltre, i contributi finanziari potranno coprire soltanto:

- le spese amministrative di costituzione del fondo di mutualizzazione, ripartite al massimo su un triennio in misura decrescente;
- gli importi versati dal fondo di mutualizzazione a titolo di compensazioni finanziarie agli agricoltori. Il contributo finanziario può inoltre riferirsi agli interessi sui mutui commerciali contratti dal fondo di mutualizzazione ai fini del pagamento delle compensazioni finanziarie agli agricoltori in caso di crisi.

Infine, per quanto riguarda lo strumento di stabilizzazione del reddito, l'aiuto verrà concesso soltanto se il calo di reddito è superiore al 30% del reddito medio annuo del singolo agricoltore nei tre anni precedenti o del suo reddito medio triennale calcolato sui cinque anni precedenti (escludendo, anche in questo caso, l'anno con il reddito più basso e quello con il reddito più elevato).

Gli indennizzi versati agli agricoltori dal fondo di mutualizzazione compensano in misura inferiore al 70% la perdita di reddito subita dal produttore nell'anno in cui quest'ultimo diventa ammissibile all'assistenza in questione. Possono beneficiare del sostegno i fondi di mutualizzazione quelli che sono riconosciuti dall'autorità competente

conformemente all'ordinamento nazionale, praticano una politica di trasparenza dei movimenti finanziari in entrata e in uscita e che applicano norme chiare per l'attribuzione della responsabilità debitoria. I contributi possono coprire soltanto le spese amministrative di costituzione del fondo di mutualizzazione, ripartite al massimo su un triennio in misura decrescente, e gli importi versati dal fondo di mutualizzazione a titolo di compensazioni finanziarie agli agricoltori. Il contributo finanziario può inoltre riferirsi agli interessi sui mutui commerciali contratti dal fondo di mutualizzazione ai fini del pagamento delle compensazioni finanziarie agli agricoltori in caso di crisi.

Una parte importante della nuova programmazione di sviluppo rurale è poi rappresentata dal Networking, tema che dimostra una crescente attenzione da parte della Commissione Europea per il collegamento e lo scambio tra le esperienze regionali e nazionali europee. Questa collaborazione è assicurata innanzitutto dalla Rete rurale europea (art.52) e dalle corrispondenti Reti nazionali di sviluppo rurale (art.54). Gli obiettivi delle Reti rurali sono confermati e sono volti a: accrescere il coinvolgimento e l'impegno per lo sviluppo rurale degli stakeholder e la qualità dei programmi di sviluppo rurale; informare il grande pubblico sui benefici dello sviluppo rurale; sostenere la valutazione dei Psr. Riguardo a quest'ultimo punto, alla Rete rurale europea vengono assegnati anche i compiti della vecchia Rete europea per la valutazione (European Network for Rural Development), che precedentemente aveva uno statuto autonomo. I compiti delle Reti rurali sono quelli di curare l'informazione sullo sviluppo rurale e sulle relative politiche, fornire sostegno alla valutazione, diffondere le buone pratiche, istituire gruppi tematici e organizzare eventi, favorire lo scambio di esperienze.

Sempre nell'ambito del Networking europeo si colloca il Partenariato europeo per l'innovazione (Pei), che rappresenta una novità di grande rilievo nella nuova programmazione dello sviluppo rurale. I suoi obiettivi sono principalmente due:

favorire la produttività e la sostenibilità e collegare la ricerca con i suoi utilizzatori. Il primo obiettivo si estrinseca nell'iniziativa volta a promuovere l'uso efficiente delle risorse, l'economia vitale, la competitività, così come le soluzioni climate friendly (che mirano ad abbassare l'emissione di CO₂, la resilienza, e lo sviluppo di sistemi di produzione agro-ecologici) e il costante e sostenibile approvvigionamento di cibo, alimenti per il bestiame e di biomateriali. Il secondo obiettivo consiste invece nell'organizzare forme di dialogo e integrazione tra i ricercatori e le loro istituzioni e gli agricoltori, i gestori delle foreste, le comunità rurali, le imprese, le organizzazioni non governative, i servizi di assistenza e di *extension* (divulgazione scientifica destinata agli operatori agricoli). Tra gli strumenti del Partenariato Europeo per l'Innovazione vi è la Rete Pei, che ha il compito di gestire un help desk sull'innovazione e di incoraggiare e animare i gruppi operativi, nonché di informare sulle opportunità dell'Unione Europea in materia di innovazione. Essa deve inoltre facilitare iniziative cluster, pilota o dimostrative e raccogliere e disseminare i risultati della ricerca e sull'innovazione. Altro strumento del Partenariato Europeo per l'Innovazione è costituito dai Gruppi operativi per l'innovazione (Go), iniziative dal basso e finanziate dagli Stati Membri (in Italia dalle regioni) nell'ambito dei propri Psr. Essi sono promossi congiuntamente da attori dell'innovazione (agricoltori, ricercatori, tecnici e imprenditori) dell'agricoltura e dell'agroalimentare, allo scopo di favorire l'impegno scientifico in direzione dei fabbisogni di innovazione. I Gruppi Operativi per l'innovazione sono costituiti dai produttori e dagli utilizzatori delle innovazioni; allo stesso tempo, essi sono volti a rendere trasparente e operativa la relazione tra i differenti partner. Compiti di ogni Gruppo operativo per l'innovazione sono:

- a. redigere un piano da realizzare e una previsione dei risultati attesi;
- b. elaborare e implementare azioni innovative finanziate dai Psr (ogni Regione decide quanto impegno finanziario

assicurare ai Gruppi operativi);
c. disseminare i risultati.

Un'altra importante azione di Networking riguarda il cosiddetto Sviluppo locale partecipato che rappresenta una sorta di generalizzazione dell'approccio Leader anche al di fuori del contesto rurale nel quale essa si è formata e consolidata. Per quanto riguarda lo sviluppo locale in ambito rurale, questo approccio viene confermato (e finanziato dal Fears) e riguarda territori sub-regionali specifici sui quali operano dei Gruppi di azione locale (Gal), rappresentativi di interessi locali sia pubblici che privati e costituiti in modo tale che nessun soggetto, sia pubblico che privato, possa disporre di più del 49% dei voti. Ogni Gal è tenuto ad elaborare una strategia territoriale di sviluppo locale integrata e multisettoriale, tenendo conto dei bisogni e delle potenzialità locali. L'approccio Leader mira a produrre elementi innovativi nel contesto locale e attività di creazione di reti e, se del caso, di cooperazione.

4 Conclusioni

Le politiche di sviluppo rurale dell'Unione Europea sono finalizzate ad aiutare le aree rurali dell'Unione a vincere le molteplici sfide che i territori si troveranno ad affrontare nei prossimi anni, siano esse economiche, ambientali o sociali. Dopo tre anni di negoziazioni, la nuova Politica agricola comune (Pac) dell'Unione Europea è stata definita mediante un accordo da ritenersi storico, poiché raggiunto per la prima volta mediante la co-legislazione tra il Parlamento Europeo e il Consiglio. L'emergere di nuove sfide (rispetto dell'ambiente, salvaguardia del clima, aumento della resilienza dei sistemi agricoli), che nei prossimi anni metteranno a dura prova l'agricoltura europea, hanno reso la pianificazione della Pac meno semplice del passato; il tutto mentre avveniva anche la contemporanea definizione del budget complessivo dell'UE per il periodo 2014-2020 da destinarsi ai due Pilastri della Politica agricola comune. Per lo sviluppo rurale, le risorse destinate sono progressivamente aumentate nel corso degli ultimi 25 anni, pur rimanendo una voce minoritaria del budget europeo. Per il periodo di programmazione 2014-2020, tuttavia, esse rimarranno più o meno sugli stessi livelli del periodo di programmazione precedente anche se, in alcuni casi, a causa della facoltà che hanno gli Stati Membri di allocare parte delle risorse loro destinate a piacimento tra primo e secondo pilastro, potrebbe verificarsi una riduzione. Nel caso dell'Italia, le risorse destinate allo sviluppo rurale per la nuova programmazione sono aumentate in maniera sensibile rispetto a quella precedente, passando da 9 a 10,4 miliardi di euro a prezzi correnti (+16%). Il budget effettivo per i Psr regionali sarà invece di circa 21 miliardi di euro in virtù delle quote di finanziamento che saranno chiamati a versare il Ministero dell'Economia e le regioni.

La riforma della Pac del 2013 ha apportato importanti cambiamenti nella politica di sviluppo rurale, quali il miglioramento dell'approccio strategico per la messa a punto dei Programmi di sviluppo rurale (Psr) e della coordinazione tra i Psr e gli altri piani di sviluppo territoriale, il consolidamento delle misure di sviluppo rurale e la semplificazione delle modalità di accesso agli aiuti.

Nel caso dei singoli Psr, le novità sono perlopiù strutturali e legate soprattutto alle modalità di programmazione, mentre l'innovazione nei contenuti è stata parziale, con priorità e misure già note ma presentate sotto una nuova veste. Tra le nuove modalità di strutturazione delle misure, si è passati infatti dai vecchi 3 Assi (più quello legato all'approccio Leader) alle 6 priorità della programmazione 2014-2020, cambiamento introdotto per rendere la struttura dei Psr meno rigida e semplificativa, visto che prima politiche e azioni molto diverse coesistevano all'interno dello stesso Asse. Una sorta di semplificazione vi è stata anche nel caso delle misure, ridotte nel numero e passate dalle 40 della vecchia programmazione 2007-2013 alle 25 della nuova. In termini di contenuti, per alcune di queste è aumentato il contenuto "orizzontale" (organizzazioni dei produttori, gestione del rischio, cooperazione, ecc.) e l'Unione Europea ha sostenuto, almeno sulla carta, una gestione degli interventi sempre più a livello di sistemi agricoli, agroalimentari e territoriali piuttosto che a livello di singola azienda. In realtà, l'azienda agricola in quanto tale rimane il principale destinatario delle politiche di sviluppo rurale, visto che nel caso italiano i nuovi Psr denotano una forte frammentazione degli interventi. Quasi tutte le regioni hanno infatti attivato tutte (o quasi tutte) le misure, sottomisure e operazioni possibili, fino a totalizzare, in alcuni casi, cinquanta tipologie di intervento differenti. L'eccessiva articolazione dei programmi è addebitabile alla scarsa capacità di definizione delle strategie da parte delle regioni e al fatto che le regole comunitarie, pur aumentando la flessibilità degli strumenti, non hanno saputo rinunciare a dettagliare in maniera molto specifica gli interventi e le priorità al

raggiungimento delle quali ogni regione è stata chiamata a contribuire.

BIBLIOGRAFIA

Commissione Europea (2013). Overview of CAP Reform 2014-2020. Agricultural Policy Perspectives Brief n°5 – Dicembre 2013.

De Filippis, F., a cura di (2014). La PAC 2014-2020. Le decisioni dell'Ue e le scelte nazionali. I quaderni del Gruppo 2013, edizioni Tellus – Roma.

Gigante, R. (2014). L'avvio dei programmi di sviluppo rurale in Italia nell'ambito dell'agenda Europa 2020. Agriregionieuropa n. 37 (anno 10) – giugno 2014.

<http://www.pianetapsr.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/1112>

Ottaviani, L. (2014). Più ricca la dote finanziaria per i nuovi Psr. Pianeta PSR n. 28 – gennaio 2014. Disponibile online all'indirizzo:

Pierangeli, F. (2013). Più fondi all'Italia per lo sviluppo rurale. Pianeta PSR n. 18 – febbraio 2013. Disponibile online all'indirizzo:

<http://www.pianetapsr.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/809>

Tarangoli, S. (2014). I Psr 2014-2020: prime impressioni sull'impianto strategico e le scelte delle Regioni. Agriregionieuropa n. 38 (anno 10) – settembre 2014.

Tropea, F. (2015). Il secondo pilastro della PAC: la politica di sviluppo rurale. Disponibile sul sito web del Parlamento Europeo all'indirizzo:

http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/it/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.2.6.html

Mantino, F. (2013). La programmazione dello sviluppo rurale 2014-2020: il position paper e l'accordo di partenariato. Agriregionieuropa n. 32 (anno 9) – marzo 2013.

Mantino, F. (2013). La riforma delle Politiche di sviluppo rurale 2014 -2020. Agriregionieuropa n. 35 (anno 9) – dicembre 2013.

Commissione Europea (2014). Sintesi dell'accordo di partenariato per l'Italia, 2014-2020. – Ottobre 2014.

Unione Europea (2013). Regolamento (UE) n.

1305/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio. Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del – 20 Dicembre 2013.