



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PALERMO

Dottorato di ricerca in Scienze Agrarie e Forestali indirizzo “Economia e Politica agraria”

Dipartimento di Scienze Agrarie e Forestali (SAF)

Settore Scientifico Disciplinare AGR 01 (Economia agraria ed estimo)

LE AREE INTERNE PER LO SVILUPPO DEL TERRITORIO E  
LA COMPLEMENTARITÀ DI PROGRAMMI E STRUMENTI FRA  
LE POLITICHE EUROPEE DI SVILUPPO RURALE E DI COESIONE

*IL DOTTORE*

*ANNA CARROCCIO*

*IL COORDINATORE*

*PROF. STEFANO COLAZZA*

*IL TUTOR*

*PROF.<sup>SSA</sup> CATERINA PATRIZIA DI FRANCO*

*IL CO TUTOR*

*PROF. ALESSANDRO HOFFMANN*

*CICLO XXV*

*ANNO CONSEGUIMENTO TITOLO 2015*



## INDICE

<b>Premessa</b>	5
<b>Introduzione</b>	7
<b>Obiettivi, metodologie e finalità dello studio</b>	8
<b>Priorità d'azione e risultati attesi</b>	9
<b>PARTE I - Le politiche comuni per lo sviluppo e l'integrazione</b>	
<b>Capitolo 1.</b> La Politica agricola comune e la Politica di coesione	12
<b>Capitolo 2.</b> La programmazione pluriennale dai pacchetti Delors a “Europe 2020”	20
<b>Capitolo 3.</b> I principi ordinatori della nuova programmazione	32
3.1 Complementarità, coerenza, coordinamento e conformità	35
3.2 Sussidiarietà e proporzionalità	38
3.3 Partenariato e governance multilivello	39
3.4 Sorveglianza, monitoraggio e valutazione	41
3.5 Gestione concorrente	43
3.6 Sana gestione finanziaria	43
3.7 Parità tra uomini e donne e non discriminazione	44
3.8 Sviluppo sostenibile	45
<b>Capitolo 4.</b> Le funzioni e gli strumenti della governance multilivello	47
<b>PARTE II - Lo sviluppo rurale per la crescita e la convergenza</b>	
<b>Capitolo 5.</b> La Politica di sviluppo rurale – Inquadramento generale	53
5.1 La governance della Politica di sviluppo rurale	54
5.2 I regolamenti della Politica di sviluppo rurale	56

5.3 Il Programma di sviluppo rurale nazionale	67
5.4 Sviluppo locale di tipo partecipativo e sviluppo territoriale integrato	70

### **PARTE III - Il ruolo strategico delle aree interne nella programmazione 2014-2020**

<b>Capitolo 6.</b> Le Aree Interne per lo sviluppo locale e lo sviluppo territoriale integrato	74
<b>Capitolo 7.</b> La Strategia Nazionale per le Aree Interne	75
<b>Capitolo 8.</b> Identificazione ed organizzazione territoriale delle Aree Interne	81
<b>Capitolo 9.</b> La complementarità nella Strategia Nazionale per le Aree Interne	88
9.1 Organizzazione dell'azione	88
9.2 La governance dello sviluppo territoriale	90
<b>Conclusioni</b>	94
<b>Bibliografia</b>	97

## **Premessa**

Sin dalla sua origine la Comunità Economica Europea (Trattato CEE, 1957), oggi Unione (Trattato sull'Unione europea, 1992), ha avuto l'obiettivo di integrare Stati e territori europei sul piano economico e politico col fine di garantire una pace duratura ed un clima di stabilità che consentissero la libera circolazione di beni, servizi, persone e capitali.

Questa logica ha generato l'insieme delle politiche e degli strumenti europei per la crescita e lo sviluppo e ha favorito un atteggiamento di apertura delle mature economie occidentali verso quelle emergenti dell'Est Europa portando all'attuale allargamento a 28 Paesi Membri e rendendo l'Unione Europea (UE) il più grande esempio di convergenza a livello mondiale (Garnero e Milio, 2014).

Nel corso degli anni è stato inoltre avviato un progressivo processo di modernizzazione ed adeguamento dell'assetto comunitario verso un sistema economico, sociale, commerciale e finanziario ormai globalizzato; sono stati promossi l'unione politica, sociale e monetaria fra regioni geografiche e realtà molto diverse fra loro e sono state intraprese linee d'azione per la competitività e la dinamicità dei territori attorno alle parole chiave: “coesione”, “sostenibilità” e “mercato unico”.

La Politica di Coesione (PC) da una parte e la moneta unica dall'altra sono state i capisaldi della filosofia comunitaria. La prima ha permesso di ridurre il divario di sviluppo fra gli Stati europei per consentire a tutti i cittadini condizioni di equità sociale e di benessere; mentre l'euro, nato dal presupposto della convergenza, rappresenta oggi la seconda moneta più importante al mondo (Garnero e Milio, 2014).

Tuttavia, questo processo di consolidamento ha subito un percorso piuttosto accidentato soprattutto con la recente crisi economica mondiale che ha determinato una battuta d'arresto del periodo di crescita ed integrazione registrato negli anni precedenti, ha fatto emergere le asimmetrie e gli squilibri ancora presenti fra i Membri ed i territori comunitari e ha messo in discussione il ruolo e l'esistenza stessa dell'UE. Ciò nonostante, l'analisi di venticinque anni di Politica di coesione e venti di unione monetaria (Barca, 2013a; 2012a; 2012c; 2009) ha confermato l'importanza delle Istituzioni europee nelle fasi di mediazione e dialogo fra gli

Stati e ha sottolineato il fondamentale ruolo dell'Unione nel tutelare i diritti civili, nel dettare regole comuni per la trasparenza del mercato, nel supportare le economie dei Paesi Membri e nel caldeggiare le riforme istituzionali in assenza delle quali sarebbe molto difficile uscire dalla crisi.

## **Introduzione**

Il tema della complementarità fra politiche europee affrontato in questo lavoro nasce dall'esigenza di trovare per l'Italia degli elementi di riflessione dai quali ripartire per poter far capo alla crisi economica mondiale che dal 2008 ha creato profonde lacerazioni nel tessuto economico e sociale dell'intero Paese e sembra ancora non volersi arrestare.

"Crescita dell'inflazione, crollo del PIL, aumento del debito sovrano, freno alla produzione ed ai consumi, disoccupazione" rappresentano alcuni degli aspetti che alimentano la spirale recessiva quotidianamente descritta da notiziari ed esperti e che avvalora il clima di sfiducia verso le Istituzioni nazionali ed europee incapaci, ancora, di superare l'impasse politica ed economica dettata dal mutare delle condizioni e delle forze economiche e commerciali entrate in gioco negli anni più recenti. Infatti, se da una parte la bolla del mercato immobiliare degli Stati Uniti nel 2007 (crisi dei subprime) ha innescato la crisi finanziaria che ha messo in ginocchio l'Occidente (Napoleoni, 2009), dall'altra ci si trova di fronte all'affermarsi dei Paesi BRICS (Brasile, Russia, India, Cina, Sudafrica) nel panorama delle nuove egemonie mondiali. Questi Paesi stanno attraversando un intenso cammino verso l'industrializzazione e stanno notevolmente espandendo capitali e potere contrattuale grazie ai vantaggi legati all'apertura economica ed ai profitti del commercio globale (Napoleoni, 2008). Quindi nel più ampio contesto internazionale oggi è possibile intravedere due situazioni distinte e contrapposte: le difficoltà dei Paesi tradizionalmente ricchi e l'ascesa dei Paesi emergenti che stanno mettendo in discussione la Leadership degli Stati Uniti e dell'UE nel loro consueto ruolo guida dell'economia mondiale. Alla luce di ciò risulta piuttosto evidente la necessità del "fare Europa" e del rafforzamento dell'Unione politica e monetaria fra gli Stati Membri e risalta l'inadeguatezza delle dimensioni nazionali nel dare risposte compatibili con l'attuale andamento dell'economia e dei mercati. Far parte dell'UE ha di fatto prodotto indiscutibili vantaggi agli Stati Membri. Le politiche comuni adottate negli anni hanno consentito di incrementare il livello medio di ricchezza ed accessibilità ad infrastrutture e servizi dei cittadini europei e di creare le condizioni per la crescita del territorio nel lungo periodo. La Politica Agricola Comune (PAC) prima e la Politica di coesione poi, superando la logica

distributiva ed adottando quella di "strumento di sviluppo", hanno consentito di concentrare i fondi su obiettivi sempre più specifici e di rendere più efficaci le politiche di settore con azioni integrate; in linea con i principi contenuti nei Trattati europei (Roma, 1957; Atto Unico Europeo, 1987; Maastricht, 1992; Amsterdam, 1997; Nizza, 2001; Lisbona, 2007) e con la più recente *Strategia Europe 2020* per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva (Commissione europea, 2010), laddove la coesione e la convergenza delle aree in ritardo di sviluppo sono state la base fondante di ogni strategia e pre condizione della competitività dell'Unione.

### **Obiettivi, finalità e metodologia dello studio**

L'obiettivo dello studio è stato quello di analizzare l'insieme di politiche e strumenti comunitari per la crescita ed individuare un filo conduttore fra essi che abbia consentito di conseguire risultati significativi in termini di coesione economica, sociale e territoriale con riferimento all'intero contesto europeo. Il perseguimento di tale obiettivo ha reso possibile ricostruire il percorso e le evoluzioni di 25 anni di Politica di coesione (conclusi con la fine del ciclo 2007-2013) ed approfondire diversi argomenti chiave per la comprensione della logica e del funzionamento della programmazione passata e di quella futura. Ha permesso di definire le funzioni e gli strumenti della governance multilivello e fare chiarezza sulla ripartizione delle competenze, nel complesso sistema di regolamenti ed orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo. Ha consentito di identificare le più importanti politiche territoriali dei più recenti periodi di programmazione, dare una misura della dimensione agricola e rurale alla politica di convergenza europea ed individuare gli strumenti attraverso i quali valutare e realizzare la complementarità di intenti e di azioni fra la Politica di coesione e la Politica di sviluppo rurale.

Trovare una logica comune nella programmazione europea - grazie alla quale si sono ottenute le migliori performance in termini di attuazione, spesa ed efficacia dei Fondi strutturali e del Fondo per lo Sviluppo Rurale - potrebbe inoltre tornare utile in una fase di revisione, formulazione ed attuazione delle politiche future.

L'individuazione di misure complementari all'interno delle varie linee programmatiche consentirebbe innanzitutto di capire quali siano gli ambiti di intervento prioritari dell'Unione e di evitare che si ripetano in più politiche le stesse finalità di azione (cosa che in passato ha creato problemi nei vari stadi dell'implementazione generando confusione fra i programmi ed i livelli di competenze); consentirebbe poi di concentrare i capitoli di spesa e rendere più



efficaci le politiche di settore; renderebbe più spendibili e più mirati ai differenti contesti nazionali e regionali i fondi comunitari.

Sul piano della metodologia, in una prima fase del lavoro è stato raccolto ed esaminato il materiale bibliografico per l'inquadramento del tema. È stata condotta un'attenta analisi dei regolamenti, degli orientamenti strategici e dei documenti europei e nazionali che hanno consentito l'implementazione delle politiche regionali e strutturali nei diversi periodi di programmazione (1989-1993; 1994-1999; 2000-2006; 2007-2013; 2014-2020).

In un secondo momento è stato ricostruito il percorso politico e strategico dell'Unione europea, sono stati delineati gli assi portanti della struttura comunitaria ed è stato tracciato un quadro generale dei risultati e delle evoluzioni della programmazione nel corso degli anni. Sono state identificate le principali strategie e gli strumenti per lo sviluppo e l'integrazione ed è stata individuata la complementarità fra programmi e fondi europei.

Nell'ultima fase del lavoro si è proceduto alla valutazione e all'interpretazione dei risultati.

### **Priorità d'azione e risultati attesi**

L'analisi delle politiche strutturali e regionali europee ha fatto emergere i punti di forza e i punti di debolezza di ogni periodo di programmazione e ha reso possibile identificare e riproporre le "buone pratiche" nei cicli successivi o, al contrario, accantonare le esperienze di minore successo ed efficacia. I risultati più rilevanti del passato per lo sviluppo economico, territoriale e sociale dei cittadini europei sono stati quelli relativi alla Politica di sviluppo rurale che attraverso una maggiore vicinanza ai contesti regionali e locali ha saputo dare le più ampie risposte alle richieste di aiuto degli Stati Membri e pertanto si pone, anche per il successivo periodo 2014-2020, al centro del dibattito e delle negoziazioni europee per la destinazione dei fondi quale prioritario fattore di crescita e di sviluppo del territorio.

L'attenzione al territorio e l'approccio bottom-up delle migliori best practice dell'ultimo periodo di programmazione hanno inoltre posto l'accento sulla riscoperta e la valorizzazione delle Aree Interne (AI) che sono delle aree marginali, poco e male utilizzate ma ricche di risorse umane ed ambientali.

Secondo Fabrizio Barca, ex ministro per la coesione territoriale (Barca, 2013a; 2012a; 2012b), proprio queste ultime rappresenterebbero una priorità per la programmazione futura dal momento che il loro sviluppo sarebbe perfettamente in linea con gli obiettivi della Strategia *Europe 2020* per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva.

I dati raccolti nell'analisi e le considerazioni generali sulla programmazione futura lasciano

presagire che le Aree Interne rappresenteranno il più grande esempio e modello di complementarità nel periodo 2014-2020, in quanto si prefigurano quali destinatarie preferenziali di più azioni e di più fondi per lo sviluppo (FEASR, FESR, FSE), sia per il loro alto potenziale endogeno tuttora inespresso, sia nel tentativo di colmare il profondo divario culturale, economico e sociale ancora fortemente connotativo dei Paesi europei nell'Unione allargata.

**PARTE I - Le politiche comuni per lo sviluppo e l'integrazione**

## Capitolo 1. La Politica agricola comune e la Politica di coesione

Le politiche europee a maggiore impatto in termini di sviluppo ed integrazione dei Paesi membri sono state la Politica agricola comune e la Politica di coesione. Entrambe hanno fatto la storia dell'Unione attraverso strategie - concepite per incentivare la crescita e ridurre le disparità fra i cittadini europei - ed attraverso strumenti - sempre più condivisi e complementari - che hanno tracciato un percorso evolutivo di riforme e di risultati sempre più ampio, non solo sul piano economico ma soprattutto sul piano sociale ed istituzionale.

Dalla visione dell'agricoltura come settore sul quale concentrare aiuti diretti ed interventi in sostegno dei mercati (il primo pilastro, supportato prima dal FEOGA-G – Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia sezione Garanzia, oggi dal FEAGA - Fondo Europeo Agricolo di Garanzia) si è passati a quella più generale di "mondo rurale" e di "potenziale endogeno" delle aree tradizionalmente legate ad esso (il secondo pilastro, supportato, dal FEASR - Fondo Europeo Agricolo di Sviluppo Rurale) attraverso il concetto di multifunzionalità che ha posto l'accento sui molteplici beni e servizi legati all'agricoltura e sulle funzioni orizzontali delle politiche *place based*, capaci di incentivare lo sviluppo dal basso con processi di integrazione territoriale (tabella n. 1)<sup>1</sup> e lo sviluppo autocentrato attraverso la valorizzazione delle risorse interne. In tal senso, uno degli esempi più rappresentativi e simbolici di sviluppo autocentrato dei territori, promosso dall'intervento comunitario, è quello della Politica di qualità dei prodotti agricoli (UE, 2012a) che ha favorito il rilancio delle economie locali attraverso la certificazione dei processi, la sanità e sostenibilità delle produzioni tipiche di determinati territori e di antiche tradizioni, ovvero quelle che permettono di identificare il legame tra il prodotto e la sua origine geografica, rappresentate da: DOP, IGP, STG, Prodotto di montagna, Prodotto dell'agricoltura delle isole (tabella 2).

---

<sup>1</sup> Ai processi di integrazione territoriale promossi dal FEASR ed indicati nella tab. 1, si affiancano i Progetti Integrati Territoriali (PIT) finanziati dal FESR e dal FSE.

Tabella n. 1 - I processi di sviluppo locale ed integrazione territoriale della Politica di sviluppo rurale

<b>Approccio</b>	<b>Periodo</b>	<b>Innovazione di metodo</b>
Programmi integrati mediterranei (Pim)	1985-1989	Possono essere considerati come il primo intervento europeo di sviluppo territoriale integrato che interviene su tutti i settori economici riguardanti il livello locale.
Leader I	1991-1993	Nascono partnership locali tra soggetti pubblici e privati, ovvero i Gruppi di Azione Locale (GAL) che gestiscono i fondi erogati dalla Commissione europea per dare attuazione ai Programmi di Azione Locale (PAL) atti a definire le strategie di sviluppo rurale ed i relativi interventi da realizzare sul territorio di riferimento.
Leader II	1994-1999	Dopo la riforma dei Fondi strutturali del 1993, il Leader II nasce come programma plurifondo e lo sviluppo rurale diventa parte integrante di quello regionale.
Leader plus	2000 -2006	Conferma e rafforza l'approccio bottom-up, lo schema degli accordi di partenariato ed i processi di innovazione, rete e cooperazione.
Leader	2007 - 2013	Da "approccio" diventa un vero e proprio asse metodologico (Asse IV) ed uno strumento strategico per i Programmi di Sviluppo Rurale (PSR).
Leader	2014-2020	Oltre ai GAL, vengono introdotte nuove strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo, le Community Led Local Development (CLLD), e di sviluppo integrato, gli Investimenti Territoriali Integrati (ITI).

Fonte: elaborazione dell'autore.

Tabella n. 2 – La Politica di qualità dei prodotti agricoli

<b>Definizione delle indicazioni dei regimi di qualità previste dal Regolamento (UE) n. 1151/2012</b>	<b>Descrizione</b>
<b>DOP – Denominazione di Origine Protetta</b>	Originario di un determinato luogo, regione o, in casi eccezionali, di un paese; la cui qualità o le cui caratteristiche sono dovute essenzialmente o esclusivamente ad un particolare ambiente geografico ed ai suoi intrinseci fattori naturali e umani; e le cui fasi di produzione si svolgono nella zona geografica delimitata.
<b>IGP – Indicazione Geografica Protetta</b>	Originario di un determinato luogo, regione o paese; alla cui origine geografica sono essenzialmente attribuibili una data qualità; la reputazione o altre caratteristiche; e la cui produzione si svolge per almeno una delle sue fasi nella zona geografica delimitata.
<b>STG – Specialità Tradizionale Garantita</b>	Ottenuto con un metodo di produzione, trasformazione o composizione che corrispondono ad una pratica tradizionale per tale prodotto o alimento; o ottenuto da materie prime o ingredienti utilizzati tradizionalmente.
<b>Prodotto di montagna</b>	Sia le materie prime che gli alimenti per animali provengono essenzialmente da zone di montagna; nel caso dei prodotti trasformati, anche la trasformazione ha luogo in zone di montagna.
<b>Prodotto dell'agricoltura delle isole</b> (dal 4 gennaio 2014)	L'indicazione può essere utilizzata unicamente per descrivere i prodotti destinati al consumo umano, le cui materie prime provengano dalle isole. Inoltre, affinché tale indicazione possa essere applicata ai prodotti trasformati, è necessario che anche la trasformazione avvenga in zone insulari nei casi in cui ciò incide in misura determinante sulle caratteristiche particolari del prodotto finale.

Fonte: elaborazione dell'autore.

Più nel dettaglio, la multifunzionalità indica la capacità dell'agricoltura di produrre congiuntamente beni alimentari e beni e servizi secondari di natura materiale ed immateriale, e la capacità di svolgere funzioni sociali, culturali, ambientali e non solo produttive (Ocse, 2001) (tabella 3). Oltre a fornire cibo e fibre, l'attività agricola incide anche sul profilo territoriale ed apporta benefici quali la conservazione del territorio, la gestione sostenibile di risorse naturali rinnovabili, la preservazione della biodiversità e contribuisce alla fruibilità di molte zone rurali (Ocse, 1998).

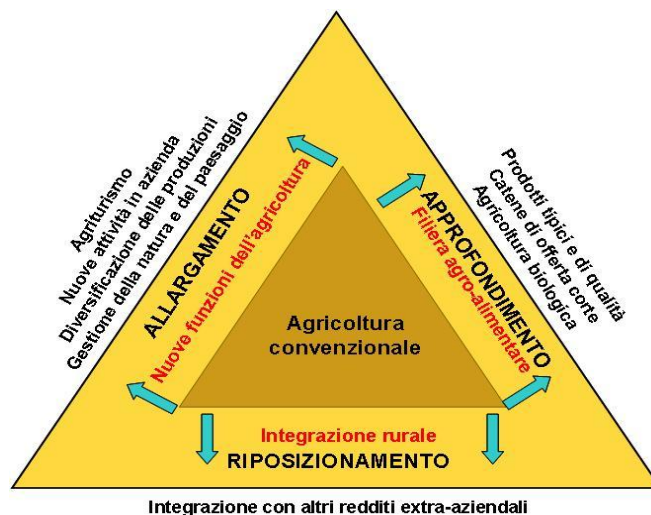
Inoltre, un tipo di agricoltura dinamica, redditizia ma sostenibile e nuove strategie di diversificazione dell'impresa agricola (figura 1 e tabella 4) come il *deepening*, il *broadening* ed il *regrounding* (Sotte e Finocchio, 2006a; Sotte, 2006b) conferiscono alle aree agricole e forestali ed alle risorse ambientali la possibilità di “rispondere alle nuove domande espresse dalla società e dai consumatori attraverso la fornitura di beni pubblici (come biodiversità, paesaggio, gestione idrica), di beni privati per mercati *no-food* (come turismo, didattica, servizi educativi e terapeutici, energia) e di alimenti con specifici attributi (prodotti tradizionali, di alta qualità)” (Brunori et al., 2005).

Tabella n. 3 - La multifunzionalità delle risorse ambientali

<p><b>Funzione di supporto per gli esseri viventi:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• fotosintesi clorofilliana</li> <li>• formazione del suolo</li> <li>• ciclo dei nutrienti</li> <li>• rifugio delle specie</li> </ul>	<p><b>Funzione produttiva:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• acqua</li> <li>• cibo</li> <li>• legno</li> <li>• fibre</li> <li>• biomassa per l'energia</li> </ul>
<p><b>Funzione protettiva:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• regolazione dell'atmosfera</li> <li>• stabilizzazione del clima</li> <li>• assesto idrogeologico</li> <li>• variabilità biologica</li> <li>• regolazione degli equilibri biologici</li> <li>• riciclo dei rifiuti</li> <li>• contrasto ai fenomeni di erosione</li> <li>• lotta contro la desertificazione</li> <li>• “funzione serbatoio”</li> <li>• azione battericida</li> <li>• l'effetto barriera (barriera acustica e barriera frangivento)</li> <li>• risparmio energetico</li> </ul>	<p><b>Funzione sociale:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• valore storico</li> <li>• valore estetico</li> <li>• cultura e tradizione</li> <li>• ricreazione</li> </ul>

Fonte: elaborazione dell'autore.

Figura n. 1 – Il triangolo del valore dell'agricoltura diversificata



Fonte: Sotte F. e Finocchio R., 2006a.

Tabella n. 4 - Approfondimento, allargamento, riposizionamento dell'impresa agricola

Approfondimento	<p>Produzioni tipiche e di qualità e nuove forme di certificazione e valorizzazione</p> <p>Nuove produzioni (come nuove varietà, agricoltura biologica, fiori) o combinazioni di prodotti</p> <p>Trasformazione delle produzioni nell'impresa agricola</p> <p>Forme di organizzazione collettiva dell'offerta, costituzione di filiere corte (vendita diretta, <i>farm shop</i>, <i>farmers market</i>) e nuove forme di commercializzazione (ad esempio l'<i>e-commerce</i>)</p> <p>Nuove modalità dell'attività di produzione (proprietà associate)</p> <p>Sostituzione di fattori di produzione con input interni (energia, letamazione, rotazione)</p>
Allargamento	<p>Contoterzismo</p> <p>Agriturismo</p> <p>Agri-cultura (ad esempio fattorie didattiche e aziende museo)</p> <p>Produzione energetica (eolica, biomassa e altre)</p> <p>Servizi per la salute ed il benessere (come <i>fitness</i>, sport, agricoltura sociale, <i>agricultural therapy</i>)</p> <p>Attività e servizi (pubblici o privati) di tutela e manutenzione ambientale (come gestione paesaggio, difesa idrogeologica, prevenzione incendi, cura delle foreste, gestione del verde pubblico, lavori pubblici con mezzi meccanici)</p>
Riposizionamento	<p>Nuove forme di gestione, gestione associata e accordi inter o intra-familiari</p> <p>Pluriattività familiare</p> <p>Funzioni residenziali (villaggi rurali, restauro e manutenzione vecchie costruzioni)</p> <p>Funzioni di integrazione nell'economia rurale (come laboratori artigianali o artistici, negozi)</p> <p>Animazione rurale (eventi folkloristici, fiere rurali)</p>

Fonte: Alfano F., Cersosimo D., 2009.



Pertanto, da una parte la multifunzionalità e la diversificazione, dall'altra il disaccoppiamento, la condizionalità e la modulazione hanno modificato il precedente modo di “fare agricoltura” sia premiando l’agricoltore virtuoso che punta alla qualità ed alla sanità del prodotto e non più alla sola quantità della produzione; sia attraverso il trasferimento dell'intervento dall'azienda al territorio secondo un obiettivo di lungo periodo; sia allargando la sfera degli investimenti e degli strumenti finanziari da destinare per la crescita, la competitività e l’innovazione delle aree agricole e forestali, di quelle montane e marginali e di quelle svantaggiate, del settore agro-industriale e forestale, e della filiera produttiva.

Tali presupposti hanno consentito di ridisegnare i pilastri della PAC a favore dello Sviluppo Rurale (SR) (tabella 5) e di consolidare lo schema di programmazione pluriennale della PC, che si appresta al suo quinto ciclo, nel segno della sussidiarietà e della complementarità di intenti e di azione fra politiche europee.

Tabella n. 5 - Fondi per il sostegno alla Politica agricola comune nella programmazione 2014-2020

<b>Fondi per il sostegno alla politica agricola comune</b> (reg. n. 1306/2013)	
<b>I pilastro</b>	<b>II pilastro</b>
Fondo europeo agricolo di garanzia – FEAGA	Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale – FEARS

Fonte: elaborazione dell'autore.

Sul piano normativo, il processo di integrazione fra la Politica di sviluppo rurale e la Politica di coesione è oggetto dell’articolo 174 (ex art. 158 del TCE) del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, TFUE (Consiglio Europeo, 2012), nel quale “l’Unione si impegna a promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme degli Stati Membri attraverso il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale e la riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite. Con particolare attenzione alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna”. Si legge, inoltre, nel nuovo regolamento sullo sviluppo rurale (reg. UE n. 1305/2013, nota 7) che “la programmazione dovrebbe essere conforme alle priorità dell'Unione in materia di sviluppo rurale e, nel contempo, essere adattata ai contesti nazionali e complementare alle altre politiche unionali, in particolare la politica dei mercati agricoli, quella di coesione e la politica comune della pesca”. In questo senso, tale regolamento (che

abroga il reg. CE n. 1698/2005) sposa in toto la logica ed il metodo della PC, integra i suoi strumenti finanziari (FEASR) con i Fondi strutturali e i Fondi di coesione e supporta piani e programmi che assolvono alla funzione produttiva dell'agricoltura con gli interventi di mercato e i pagamenti diretti (come previsto dai regg. UE nn. 1308/2013 e 1307/2013), ma al tempo stesso assolvono anche a quella ambientale e sociale attraverso: il miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale (reg. UE n. 1305/2013, art. 4, lettera a; già obiettivo del reg. CE n. 1698/2005, Asse I); la gestione sostenibile delle risorse naturali e l'azione per il clima (reg. UE n. 1305/2013, art. 4, lettera b; già obiettivo del reg. CE n. 1698/2005, Asse II); la realizzazione di uno sviluppo territoriale equilibrato per le economie e le comunità rurali, compresi la creazione ed il mantenimento di posti di lavoro (reg. UE n. 1305/2013, art. 4, lettera c; già obiettivo del reg. CE n. 1698/2005, Asse III e Leader).

La coerenza e la condivisione di strategie, obiettivi e priorità d'intervento fra la PAC e la PC, è la ragione per la quale nella nuova programmazione 2014-2020 i principi di sostegno di tutte le politiche comuni europee sono descritti nel regolamento (UE) n. 1303/2013 ed i relativi fondi sono genericamente raggruppati nei fondi SIE, Fondi strutturali e di Investimento Europei che comprendono: il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), il Fondo Sociale Europeo (FSE), il Fondo di Coesione (FC), il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) ed il Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP).

Il suddetto regolamento reca disposizioni comuni su tutti i Fondi SIE e disposizioni generali sul FESR, sul FSE, sul FC e sul FEAMP. Abroga il regolamento CE n. 1083/2006 sui Fondi strutturali e dà avvio ad un nuovo ciclo che si caratterizza per azioni trasversali di sviluppo e per un corpo unico di fondi condiviso fra più politiche, a capo delle quali figura la Politica di coesione, cui più in generale, lo stesso è dedicato (tabelle 6 e 7).

Tabella n. 6 - I principi ordinatori della nuova programmazione

<b>PRINCIPI DI SOSTEGNO DELL'UNIONE PER I FONDI SIE (FESR, FSE, FC, FEASR, FEAMP) (reg. UE n. 1303/2013 – artt. 4-8)</b>
Complementarità, coerenza, coordinamento e conformità (art. 4, parr. 1, 2, 6; art. 6)
Sussidiarietà e proporzionalità (art. 4, parr. 3, 5)
Partenariato e governance multilivello (art. 4, par. 4; art. 5)
Sorveglianza, monitoraggio e valutazione (art. 4, parr. 5, 9)
Gestione concorrente (art. 4, par. 7)
Sana gestione finanziaria (art. 4, par. 8)
Promozione della parità fra uomini e donne e non discriminazione (art.7)
Sviluppo sostenibile (art. 8)

Fonte: elaborazione dell'autore.

Tabella n. 7 - Complementarità ed integrazione fra i fondi della programmazione 2014-2020

<b>Fondi Strutturali e di Investimento Europei (fondi SIE: FESR, FSE, FC, FEASR, FEAMP) per il sostegno alla politica di coesione (reg. n. 1303/2013 nota 2)</b>		
<b>Politica di coesione</b> (reg. UE n. 1303/2013)	<b>Politica di sviluppo rurale</b> (reg. UE n. 1306/2013)	<b>Politica marittima e della pesca</b> (reg. UE n. 508/2014)
Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) Fondo sociale europeo (FSE) Fondo di coesione (FC)	Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)	Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP)

Fonte: elaborazione dell'autore.

## **Capitolo 2. La programmazione pluriennale dai pacchetti Delors a “Europe 2020”**

La programmazione pluriennale nasce alla fine degli anni ottanta con Jacques Delors, l'allora presidente della Commissione europea, che dà avvio e concretezza al processo di riforme istituzionali promosso dall'Atto Unico Europeo (AUE, 1987) e proseguito con i successivi Trattati di Maastricht (1992), Amsterdam (1997), Nizza (2001) e Lisbona (2007).

Un processo fatto di cambiamenti strutturali e fondato sul principio di coesione, caratterizzato da tre grandi finalità: la realizzazione di un mercato interno senza frontiere, nel quale fosse garantita la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali (AUE, art. 8 A); l'unione economica e monetaria per assicurare la convergenza delle politiche economiche e monetarie necessaria per l'ulteriore sviluppo della Comunità (AUE, art. 102 A); la coesione economica e sociale per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità, ridurre il divario tra le diverse regioni ed il ritardo di quelle meno favorite (AUE, art. 130 A).

Con l'entrata in vigore dell'Atto Unico, nel 1988, Delors vuole dare maggiore certezza e continuità alla progettazione europea supportata fino ad allora solamente da un bilancio comunitario annuale e crea le prime prospettive quinquennali di programmazione (note come pacchetti Delors) introducendo il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP), ovvero un piano pluriennale di progetti e finanziamenti che definisse dei tetti di spesa per i bilanci annuali e per categoria di spesa (funzione che resta inalterata fino ad oggi). In questo modo, oltre a garantire la disciplina di bilancio per l'Unione europea nel lungo periodo e la traduzione politica delle sue priorità in cifre, il QFP ha facilitato l'adozione del budget annuale dell'UE e, nei vari e successivi cicli che da quinquennali sono diventati settennali (tabella 8), ha migliorato l'efficacia della programmazione ed “accelerato” il percorso verso la convergenza e la coesione. Il QFP richiede agli Stati Membri un “contributo nazionale” con cui finanzia il bilancio europeo e determina l'intera Politica di coesione, la dotazione dei suoi fondi, la partecipazione delle nazioni al cofinanziamento dei progetti ed i criteri per la realizzazione dei suoi obiettivi.

Per i prossimi sette anni, a partire dal 1° gennaio 2014, il bilancio pluriennale prevede

959.988 milioni di euro stanziati per gli impegni (*commitments*) e 908.400 milioni di euro per le spese (*payments*), come mostra l'allegato I del regolamento (UE) n. 1311/2013 (tabella 9).

Tabella n. 8 - La programmazione pluriennale dai Pacchetti Delors a *Europe 2020*

Cicli di programmazione	Periodo
Primo (I Pacchetto Delors)	1989-1993
Secondo (II Pacchetto Delors)	1994-1999
Terzo (Pacchetto Agenda 2000)	2000-2006
Quarto	2007-2013
Quinto	2014-2020

Fonte: elaborazione dell'autore.

Tabella n. 9 - Bilancio del Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020

ALLEGATO I								
QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE (UE-28)								
(milioni di EUR - prezzi 2011)								
STANZIAMENTI DI IMPEGNO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totale 2014-2020
<b>1. Crescita intelligente ed inclusiva</b>	<b>60 283</b>	<b>61 725</b>	<b>62 771</b>	<b>64 238</b>	<b>65 528</b>	<b>67 214</b>	<b>69 004</b>	<b>450 763</b>
1a: Competitività per la crescita e l'occupazione	15 605	16 321	16 726	17 693	18 490	19 700	21 079	125 614
1b: Coesione economica, sociale e territoriale	44 678	45 404	46 045	46 545	47 038	47 514	47 925	325 149
<b>2. Crescita sostenibile: risorse naturali</b>	<b>55 883</b>	<b>55 060</b>	<b>54 261</b>	<b>53 448</b>	<b>52 466</b>	<b>51 503</b>	<b>50 558</b>	<b>373 179</b>
di cui: spese connesse al mercato e pagamenti diretti	41 585	40 989	40 421	39 837	39 079	38 335	37 605	277 851
<b>3. Sicurezza e cittadinanza</b>	<b>2 053</b>	<b>2 075</b>	<b>2 154</b>	<b>2 232</b>	<b>2 312</b>	<b>2 391</b>	<b>2 469</b>	<b>15 686</b>
<b>4. Ruolo mondiale dell'Europa</b>	<b>7 854</b>	<b>8 083</b>	<b>8 281</b>	<b>8 375</b>	<b>8 553</b>	<b>8 764</b>	<b>8 794</b>	<b>58 704</b>
<b>5. Amministrazione</b>	<b>8 218</b>	<b>8 385</b>	<b>8 589</b>	<b>8 807</b>	<b>9 007</b>	<b>9 206</b>	<b>9 417</b>	<b>61 629</b>
di cui: spesa amministrativa delle istituzioni	6 649	6 791	6 955	7 110	7 278	7 425	7 590	49 798
<b>6. Compensazioni</b>	<b>27</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>27</b>
<b>TOTALE STANZIAMENTI DI IMPEGNO</b>	<b>134 318</b>	<b>135 328</b>	<b>136 056</b>	<b>137 100</b>	<b>137 866</b>	<b>139 078</b>	<b>140 242</b>	<b>959 988</b>
in percentuale dell'RNL	1,03 %	1,02 %	1,00 %	1,00 %	0,99 %	0,98 %	0,98 %	1,00 %
<b>TOTALE STANZIAMENTI DI PAGAMENTO</b>	<b>128 030</b>	<b>131 095</b>	<b>131 046</b>	<b>126 777</b>	<b>129 778</b>	<b>130 893</b>	<b>130 781</b>	<b>908 400</b>
in percentuale dell'RNL	0,98 %	0,98 %	0,97 %	0,92 %	0,93 %	0,93 %	0,91 %	0,95 %
Margine disponibile	0,25 %	0,25 %	0,26 %	0,31 %	0,30 %	0,30 %	0,32 %	0,28 %
Massimale delle risorse proprie in percentuale dell'RNL	1,23 %	1,23 %	1,23 %	1,23 %	1,23 %	1,23 %	1,23 %	1,23 %

Fonte: Regolamento UE n. 1311/2013.

Tale bilancio ha consentito al Consiglio e al Parlamento di finalizzare la loro attività legislativa su circa 70 settori o programmi specifici di spesa (per l'agricoltura, l'ambiente, la ricerca, i trasporti e

molti altri) e di fissare quattro “approcci metodologici” per la gestione del QFP nella flessibilità, nella revisione, nell’unità del bilancio e nell’impiego di risorse proprie (Consiglio europeo, 2013c).

Tuttavia le somme complessive per il 2014-2020 sono in diminuzione rispetto a quelle della precedente programmazione (tabella 10). Restano prioritarie la crescita e la creazione di posti di lavoro, soprattutto in termini di occupazione giovanile, come mostra il tetto di spesa per la sottorubrica "competitività", che è aumentato di oltre il 37% rispetto al periodo 2007-2013, ma si riducono gli importi destinati alla coesione ed alla sostenibilità. Inoltre il nuovo QFP si caratterizza per la flessibilità degli stanziamenti delle spese e degli impegni (tabella 11), prevede il trasferimento da un capitolo all’altro del bilancio e la revisione nel 2016, per eventuali modifiche (Consiglio europeo, 2013b).

Tabella n. 10 - QFP 2007-2013 e QFP 2014-2020 a confronto

	New MFF 2014-20	Last MFF 2007-13	Comparison 2014-20 v. 2007-13	
Commitment appropriations	€mn	€mn	€	%
1. Smart and Inclusive Growth	450.763	446.310	+4,5bn	+1,0%
1a. Competitiveness for Growth and Jobs	125.614	91.495	+34,1bn	+37,3%
1b. Economic, social and territorial cohesion	325.149	354.815	-29,7bn	-8,4%
2. Sustainable growth: Natural Resources	373.179	420.682	-47,5bn	-11,3%
3. Security and Citizenship	15.686	12.366	+3,3bn	+26,8%
4. Global Europe	58.704	56.815	+1,9bn	+3,3%
5. Administration	61.629	57.082	+4,5bn	+8%
6. Compensations	27	n/a	+0,027bn	n/a
<b>Total commitment appropriations</b>	<b>959.988</b>	<b>994.176</b>	<b>-34,2bn</b>	<b>-3,4%</b>
<i>as a percentage of GNI</i>	<i>1,00%</i>	<i>1,12%</i>		
<b>Total payment appropriations</b>	<b>908.400</b>	<b>942.778</b>	<b>-34,4bn</b>	<b>-3,7%</b>
<i>as a percentage of GNI</i>	<i>0,95%</i>	<i>1,06%</i>		
Emergency Aid Reserve	1960	1.697	+0,3bn	15,5%
European Globalisation Fund	1050	3.573	-2,5bn	-70,6%
Solidarity Fund	3500	7.146	-3,6bn	-51,0%
Flexibility Instrument	3300	1.429	+1,9bn	+130,9%
EDF	26.984	26.826	+0,2bn	+0,6%
<b>Total Outside</b>	<b>36.794</b>	<b>40.670</b>	<b>-3,9bn</b>	<b>-9,5%</b>
<i>as a percentage of GNI</i>	<i>0,04%</i>	<i>0,05%</i>		
<b>Total MFF + Outside</b>	<b>996.782</b>	<b>1.035.031</b>	<b>-38,2bn</b>	<b>-3,7%</b>
<i>as a percentage of GNI</i>	<i>1,04%</i>	<i>1,17%</i>		

Fonte: Consiglio europeo, 2013a

Tabella n. 11 - Differenze fra i due tipi di spesa annuale del QFP

<b>Impegni (<i>commitments</i>)</b>	<b>Pagamenti (<i>payments</i>)</b>
Sono obblighi giuridici di spesa che non deve necessariamente intervenire lo stesso anno ma può estendersi su più esercizi.	Sono importi che vanno effettivamente versati in un determinato anno.

Fonte: elaborazione dell'autore.

Le linee di indirizzo nella ripartizione del denaro comunitario sopra descritte, in attuazione alle priorità della Strategia *Europe 2020* (tabella 12), sono orientate a rendere la Politica di coesione sempre più efficiente, efficace ed equa (le “tre E” già descritte per la Politica di sviluppo rurale 2007-2013 da De Filippis e Sotte, 2006) secondo il principio di sana gestione finanziaria (di cui si parlerà nel paragrafo 3.7) in modo che si possano raggiungere i massimi risultati a parità di risorse pubbliche impiegate (obiettivo di efficienza); che vi sia la massima corrispondenza fra obiettivi e risultati (obiettivo di efficacia); che la distribuzione delle risorse comunitarie sia conforme agli obiettivi prioritari e rivolta ad una platea qualificata e selezionata di potenziali beneficiari (obiettivo di equità). Sono pertanto previsti: l'adozione di politiche e strumenti finanziari trasversali per il raggiungimento di una convergenza effettiva e reale fra i cittadini europei, il rafforzamento della coesione territoriale, il sostegno alla programmazione integrata, la concessione di riconoscimenti in base ai risultati, la semplificazione nei processi di implementazione dei programmi, il monitoraggio e la verifica dei risultati.

Tabella n. 12 – La Strategia *Europe 2020* per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva

<b>Priorità</b>	<b>Obiettivi principali</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>crescita intelligente:</b> sviluppare un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione;</li> <li>• <b>crescita sostenibile:</b> promuovere un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva;</li> <li>• <b>crescita inclusiva:</b> promuovere un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• il 75% delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni deve avere un <b>lavoro</b>;</li> <li>• il 3% del PIL dell'UE deve essere investito in <b>Ricerca e Sviluppo</b>;</li> <li>• i traguardi "20/20/20" in materia di <b>clima/energia</b> devono essere raggiunti;</li> <li>• il tasso di <b>abbandono scolastico</b> deve essere inferiore al 10% e almeno il 40% dei giovani deve essere laureato (migliorare il livello d'<b>istruzione</b>);</li> <li>• 20 milioni di persone in meno devono essere a rischio di <b>povertà</b>.</li> </ul>

Fonte:elaborazione dell'autore su dati della Commissione europea (2010a).

Sul piano legislativo, la struttura della PC, per il periodo 2014-2020 poggia su:

- un regolamento di carattere generale che definisce le norme comuni su tutti i Fondi SIE ed ulteriori norme generali sui Fondi strutturali (FESR e FSE) e sul FC (reg. UE n. 1303/2013),
- tre regolamenti specifici per il FESR (reg. UE n. 1301/2013), il FSE (reg. UE n. 1304/2013) ed il FC (reg. UE n. 1300/2013),
- due regolamenti relativi all'obiettivo di Cooperazione Territoriale Europea, CTE (reg. UE n. 1299/2013) ed al Gruppo europeo di cooperazione territoriale, GECT (reg. UE n. 1302/2013).

Nel reg. n. 1303/2013 la Commissione propone dei principi ordinatori applicabili a tutti i fondi che includono la conformità con le leggi comunitarie e nazionali applicabili, la complementarità fra politiche, il partenariato e la governance multilivello, la promozione dell'uguaglianza fra uomini e donne, la non discriminazione e lo sviluppo sostenibile (artt. 4-8).

Il Quadro Strategico Comune nel quale vengono definite le iniziative chiave per l'attuazione delle priorità europee e le modalità attraverso le quali i Fondi SIE contribuiscono all'attuazione dei programmi; vengono promossi un maggiore coordinamento fra i vari strumenti finanziari ed una maggiore cooperazione fra i diversi livelli europei di competenze (sussidiarietà). Si rafforza il ruolo dei contratti di partenariato, concordati in fase iniziale tra la Commissione e gli Stati Membri, nel definire il contributo complessivo agli obiettivi tematici, a livello nazionale, e l'impegno a intraprendere azioni concrete per l'attuazione degli obiettivi strategici dell'Unione.

Inoltre, un'importante innovazione nei contenuti della programmazione 2014-2020 è l'introduzione di tre tipi di condizionalità: ex ante (reg. n 1303/2013, art. 19 ed allegato XI), ex post e macroeconomiche (tabella 13), in modo che gli Stati Membri possano avere un riferimento sulle regole e sui requisiti di base per poter accedere e beneficiare dell'erogazione dei finanziamenti europei.



Tabella n. 13 – Le tre condizionalità della programmazione 2014-2020

<b>Condizionalità</b>	<b>Descrizione</b>
Ex ante	Devono essere presenti prima dell'erogazione dei fondi per garantire un uso efficiente ed efficace del sostegno dell'Unione per il conseguimento degli obiettivi previsti da ciascun programma e vengono definite nel regolamento generale. "Il rispetto delle condizionalità ex ante applicabili dovrebbe essere valutato dallo Stato membro nel contesto della elaborazione dei programmi e dell'Accordo di Partenariato. La Commissione dovrebbe valutare la consistenza e l'adeguatezza delle informazioni fornite dagli Stati membri. Nei casi in cui una condizionalità ex ante applicabile non venisse soddisfatta entro il termine fissato, la Commissione dovrebbe avere il potere di sospendere i pagamenti intermedi a favore delle priorità pertinenti del programma, a precise condizioni prestabilite (reg. n. 1303/2013, nota 21)
Ex post	Sono quelle rivolte al raggiungimento dei risultati, in assenza dei quali possono essere soppressi i finanziamenti. Mirano a verificare l'efficienza e l'efficacia dei fondi SIE, il loro impatto rispetto alla strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, e rispetto agli obiettivi generali dei Fondi SIE inclusi nel contratto di partenariato.
Macroeconomiche	Aspirano a garantire la sana gestione finanziaria dei Fondi SIE e l'effettiva partecipazione alla Politica di coesione con contributi nazionali da parte degli Stati Membri. "Per garantire un effettivo impatto economico, i contributi dei fondi non dovrebbero sostituire le spese strutturali pubbliche o assimilabili degli Stati membri ai sensi del presente regolamento. Inoltre, affinché il sostegno dei fondi tenga conto del contesto economico generale, il livello della spesa pubblica dovrebbe essere determinato in funzione delle condizioni macroeconomiche generali in cui ha luogo il finanziamento, sulla base degli indicatori previsti nei programmi di stabilità e convergenza presentati annualmente dagli Stati membri ai sensi del regolamento (CE) n. 1466/1997 del Consiglio (2). La verifica del principio di addizionalità, effettuata dalla Commissione, dovrebbe concentrarsi sugli Stati membri in cui le regioni meno sviluppate coprono almeno il 15% della popolazione, data l'entità delle risorse finanziarie a esse assegnata" (reg. n. 1303/2013, nota 87).

Fonte: elaborazione dell'autore su dati UE (reg. 1303/2013).

Per ciò che concerne il sostegno da parte dei fondi ai vari Stati Membri, si conferma il ruolo centrale del FESR e del FSE (di cui tutte le regioni europee possono beneficiare) per la crescita e l'occupazione, per la realizzazione di infrastrutture, per incentivare la formazione e lo sviluppo delle Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione (ICT), seguiti poi dal FEASR, che ad essi è complementare in più azioni, sia per budget e sia per risultati attesi (tabelle 14, 15, 16 e figure 2, 3).

Tabella n. 14 - Cohesion Fund, Less Developed Regions, Transition Regions, More Developed Regions, Outermost and northern sparsely populated regions allocations 2014-2020\* (million €, current prices)

Member State	Cohesion Fund	Less Developed Regions	Transition Regions	More Developed Regions	Outermost and northern sparsely populated regions
BE	-	-	1.039,7	938,6	-
BG	2.278,3	5.089,3	-	-	-
CZ	6.258,9	15.282,5	-	88,2	-
DK	-	-	71,4	255,1	-
DE	-	-	9.771,5	8.498,0	-
EE	1.073,3	2.461,2	-	-	-
IE	-	-	-	951,6	-
EL	3.250,2	7.034,2	2.306,1	2.528,2	-
ES	-	2.040,4	13.399,5	11.074,4	484,1
FR	-	3.407,8	4.253,3	6.348,5	443,3
HR	2.559,5	5.837,5	-	-	-
IT	-	22.324,6	1.102,0	7.692,2	-
CY	269,5	-	-	421,8	-
LV	1.349,4	3.039,8	-	-	-
LT	2.048,9	4.628,7	-	-	-
LU	-	-	-	39,6	-
HU	6.025,4	15.005,2	-	463,7	-
MT	217,7	-	490,2	-	-
NL	-	-	-	1.014,6	-
AT	-	-	72,3	906,0	-
PL	23.208,0	51.163,6	-	2.242,4	-
PT	2.861,7	16.671,2	257,6	1.275,5	115,7
RO	6.935,0	15.058,8	-	441,3	-
SI	895,4	1.260,0	-	847,3	-
SK	4.168,3	9.483,7	-	44,2	-
FI	-	-	-	999,1	305,3
SE	-	-	-	1.512,4	206,9
UK	-	2.383,2	2.617,4	5.767,6	-
<b>EU28</b>	<b>63.399,7</b>	<b>182.171,8</b>	<b>35.381,1</b>	<b>54.350,5</b>	<b>1.555,4</b>

\* breakdown by category of allocations subject to transfers between categories at the request of the Member States

Fonte: elaborazione dell'autore su dati UE, dic 2014. ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/eligibility/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/eligibility/index_en.cfm))

Tabella n. 15 - European Territorial Cooperation , Youth Employment Initiative (additional allocation), Rural Development , European Maritime and Fisheries Fund (EMFF) allocations 2014-2020\* (million €, current prices)

Member State	European Territorial Cooperation		Youth Employment Initiative (additional allocation)	Rural Development	European Maritime and Fisheries Fund (EMFF)
	Cross-Border Cooperation	Transnational Cooperation			
BE	219,0	44,2	42,4	551,8	41,7
BG	134,2	31,5	55,2	2.338,8	88,1
CZ	296,7	43,0	13,6	2.170,3	31,1
DK	204,2	22,7	-	629,4	208,4
DE	626,7	338,7	-	8.217,9	219,6
EE	49,9	5,5	-	725,9	101,0
IE	150,5	18,3	68,1	2.190,0	147,6
EL	185,3	46,4	171,5	4.196,0	388,8
ES	430,0	187,6	943,5	8.290,8	1.161,6
FR	824,7	264,6	310,2	9.909,7	588,0
HR	127,8	18,3	66,2	2.325,2	252,6
IT	890,0	246,7	567,5	10.429,7	537,3
CY	29,5	3,3	11,6	132,2	39,7
LV	84,3	9,3	29,0	969,0	139,8
LT	99,9	13,9	31,8	1.613,1	63,4
LU	18,2	2,0	-	100,6	-
HU	320,4	41,4	49,8	3.455,3	39,1
MT	15,3	1,7	-	99,0	22,6
NL	321,8	67,9	-	607,3	101,5
AT	222,9	34,4	-	3.937,6	7,0
PL	543,2	157,3	252,4	10.941,2	531,2
PT	78,6	43,8	160,8	4.057,8	392,5
RO	364,0	88,7	106,0	8.015,7	168,4
SI	54,5	8,4	9,2	837,8	24,8
SK	201,1	22,3	72,2	1.890,2	15,8
FI	139,4	21,9	-	2.380,4	74,4
SE	304,2	38,1	44,2	1.745,3	120,2
UK	612,3	253,3	206,1	2.580,2	243,1
<b>EU28</b>	<b>7.548,4</b>	<b>2.075,0</b>	<b>3.211,2</b>	<b>95.577,1</b>	<b>5.749,3</b>

\* breakdown by category of allocations subject to transfers between categories at the request of the Member States

Fonte: elaborazione dell'autore su dati UE, dic 2014 . ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/eligibility/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/eligibility/index_en.cfm))

Tabella n. 16 - Total ESIF allocations 2014-2020\* (million €, current prices)

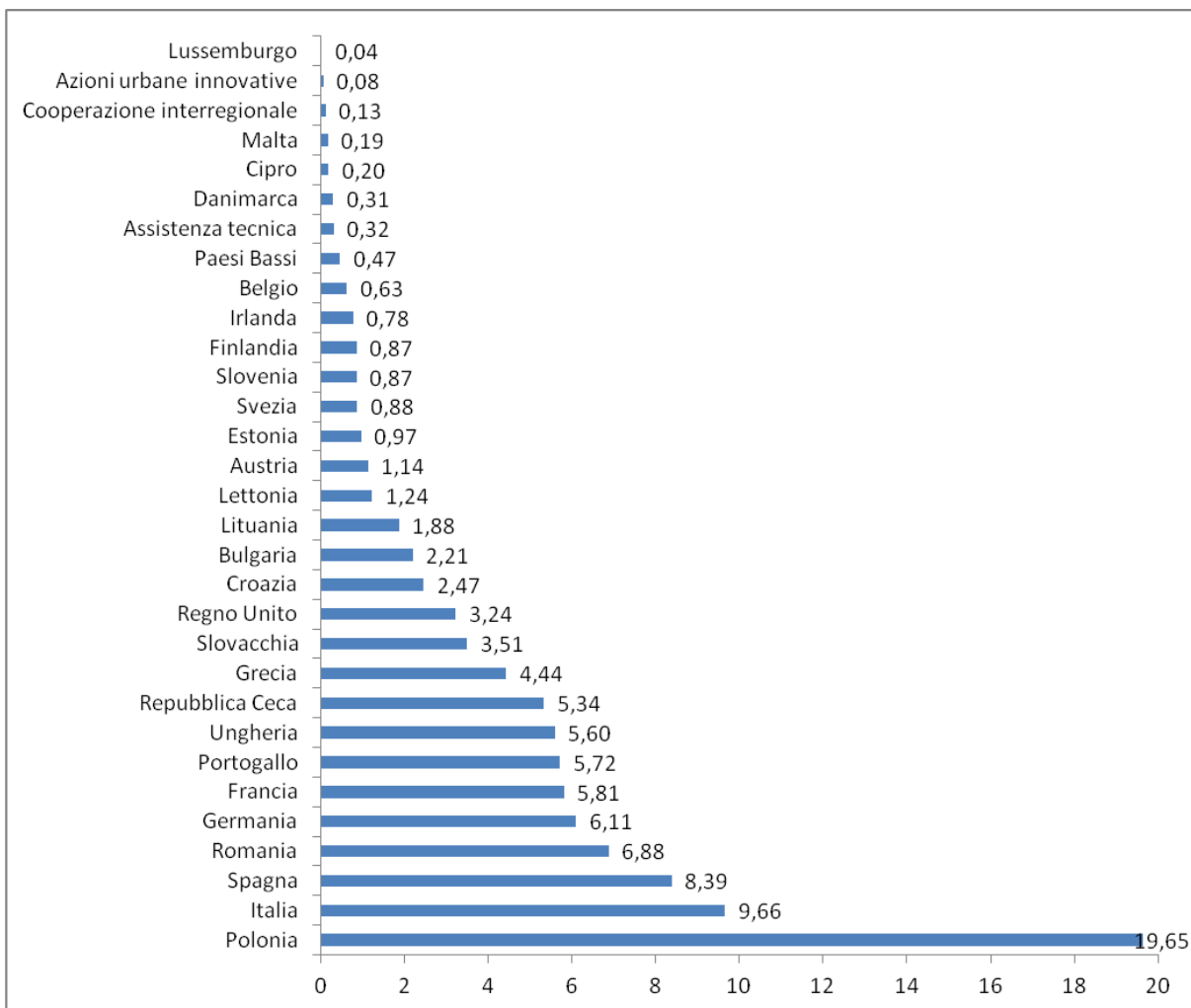
Member State	Total
BE	2.877,5
BG	10.015,3
CZ	24.184,3
DK	1.391,1
DE	27.672,3
EE	4.416,8
IE	3.526,1
EL	20.106,6
ES	38.011,9
FR	26.350,2
HR	11.187,2
IT	43.790,0
CY	907,6
LV	5.620,6
LT	8.499,6
LU	160,3
HU	25.400,3
MT	846,6
NL	2.113,1
AT	5.180,2
PL	89.039,4
PT	25.915,3
RO	31.177,9
SI	3.937,4
SK	15.897,7
FI	3.920,6
SE	3.971,2
UK	14.663,2
Interregional cooperation	571,6
Urban innovative actions	371,9
Technical assistance	1.456,5
<b>EU 28</b>	<b>453.180,6</b>

\* breakdown by category of allocations subject to transfers between categories at the request of the Member States

Fonte: elaborazione dell'autore su dati UE, dic 2014.

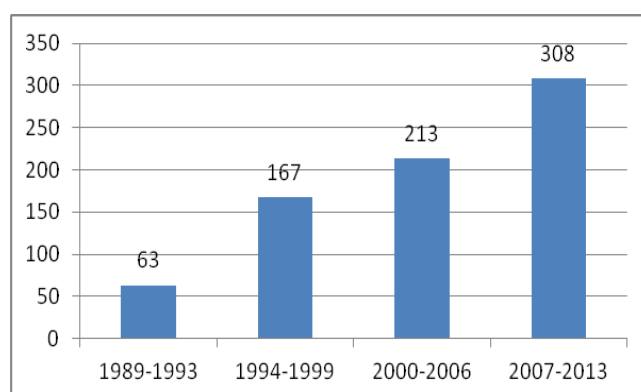
([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/eligibility/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/eligibility/index_en.cfm) )

Figura n. 2 – Allocazione dei Fondi SIE 2014-2020 per Stato Membro (%)



Fonte: elaborazione dell'autore su dati UE, dic 2014 . ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/eligibility/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/eligibility/index_en.cfm))

Figura n. 3 – Allocazione di bilancio della Politica di coesione dal I al IV ciclo di programmazione (milioni di euro)

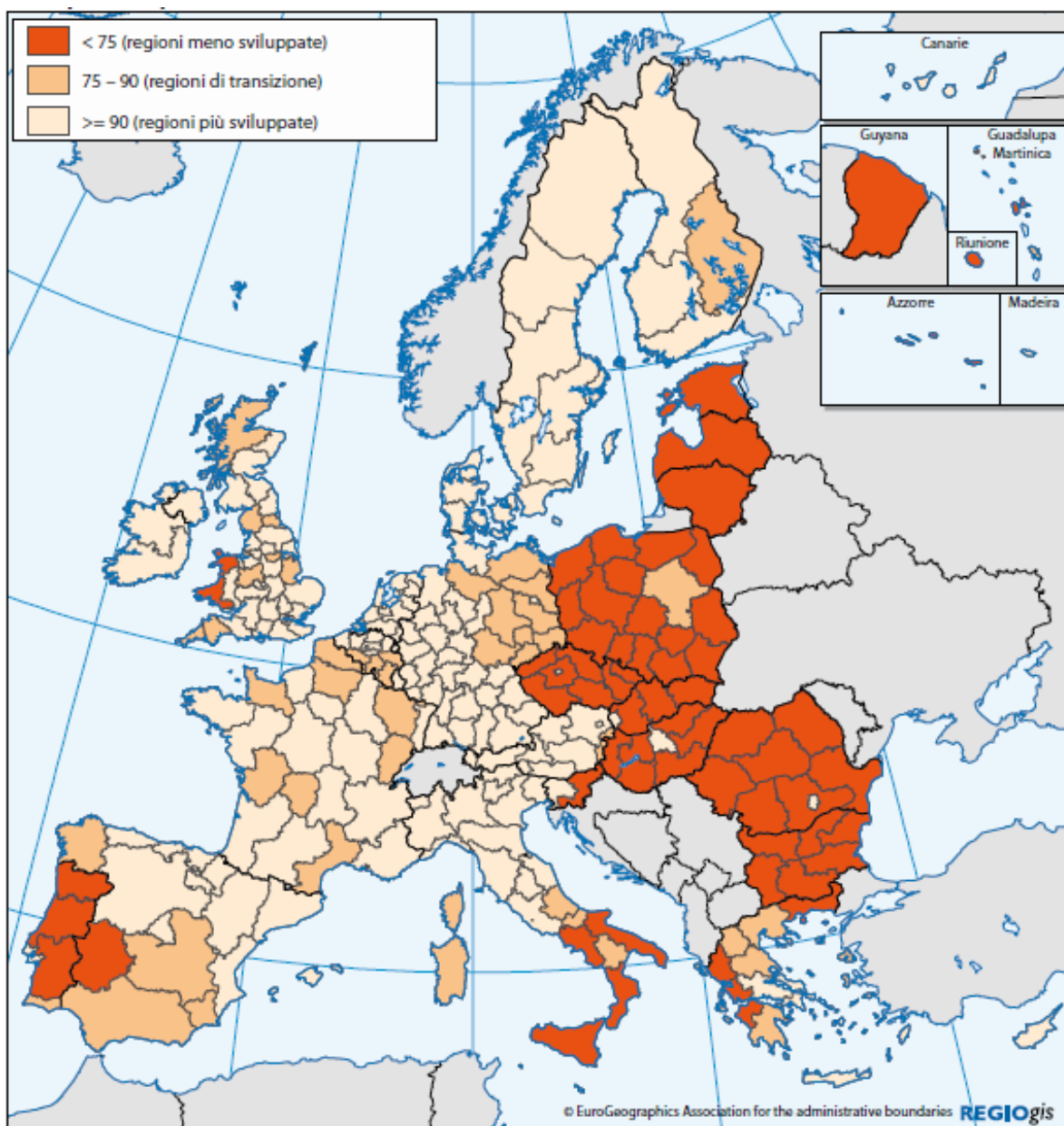


Fonte: Garnero e Milio, 2013 (pag. 19).

A livello nazionale, nella programmazione 2014-2020, vengono distinte tre “macroaree” per l’assegnazione dei fondi così da garantire la loro concentrazione in base al Prodotto Interno

Lordo (PIL). Secondo la suddivisione in atto, si parla di regioni più sviluppate, di regioni meno sviluppate e di regioni di transizione. Secondo quanto riporta il regolamento UE n. 1303/2013 nella nota 77, nel primo caso rientrano quelle il cui PIL pro capite è superiore al 90% della media del PIL dell'UE-27 (ex obiettivo competitività); nel secondo caso, quelle il cui PIL pro capite è inferiore al 75% della media europea (ex obiettivo convergenza); nel terzo, tutte le regioni con un PIL pro capite compreso tra il 75% e il 90% della media europea, in sostituzione del sistema di phasing-in e phasing-out (figura 4).

Figura n. 4 - Simulazione di ammissibilità del FESR e del FSE 2014-2020; PIL/pro capite (SPA), indice EU27=100



Fonte: UE, 2011. ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/eligibility/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/eligibility/index_en.cfm))

In generale, vengono stabilite quote minime di partecipazione per ciascuna categoria di regione e per ciascun fondo, e si legge testualmente nella stessa nota 77 del reg. UE n. 1303/2013 che “al fine di promuovere gli obiettivi del TFUE in materia di coesione economica, sociale e territoriale, l'obiettivo Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione dovrebbe sostenere tutte le regioni. Per garantire un sostegno equilibrato e graduale ed essere in linea con il livello di sviluppo socioeconomico, le risorse del FESR e del FSE destinate a tale obiettivo dovrebbero essere ripartite fra le regioni meno sviluppate, le regioni in transizione e le regioni più sviluppate in base al loro prodotto interno lordo (PIL) pro capite rispetto alla media UE-27.

Per garantire la sostenibilità a lungo termine degli investimenti del FESR e del FSE, consolidare lo sviluppo conseguito e stimolare la crescita economica e la coesione sociale delle regioni dell'Unione, le regioni il cui PIL pro capite nel periodo di programmazione 2007-2013 è stato inferiore al 75% della media della UE-25 per il periodo di riferimento, ma è salito a più del 75% in rapporto alla media UE-27 dovrebbero ricevere almeno il 60% della loro assegnazione media annuale indicativa 2007-2013. L'assegnazione totale dal FESR, dal FSE e dal Fondo di coesione per uno Stato membro dovrebbe essere pari ad almeno il 55% della sua assegnazione specifica totale 2007-2013. Gli Stati membri il cui reddito nazionale lordo (RNL) pro capite è inferiore al 90% della media dell'Unione dovrebbero beneficiare del Fondo di coesione nell'ambito dell'obiettivo Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione”.

È stata anche istituita una “rete di sicurezza” per tutte le regioni che erano ammesse a beneficiare dell'obiettivo convergenza nel periodo 2007-2013, ma il cui PIL pro capite è superiore al 75% della media del PIL dell'UE-27, per cui rientrano fra le regioni in transizione ammissibili per l'obiettivo Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione, e pertanto verrà loro assegnata una dotazione di Fondi strutturali pari ad almeno due terzi della dotazione 2007-2013. È stata inoltre creata una riserva di efficacia dell'attuazione, da stabilire nell'accordo e nei programmi di partenariato e da destinare a priorità specifiche conformemente all'articolo 22 del reg. n. UE 1303/2013, pari al 6% delle risorse destinate ai Fondi SIE. La riserva di efficacia o *performance reserve* consiste in una percentuale di denaro comunitario di cui uno Stato Membro può usufruire nel momento in cui dimostra di avere raggiunto gli obiettivi prefissati per la realizzazione delle priorità di ciascun programma e di ciascun fondo. La riserva di efficacia corrisponde a una quota, compresa fra il 5% ed il 7% della dotazione di ogni priorità di un programma, che si renderà disponibile sulla base delle informazioni e delle valutazioni fornite nelle relazioni sullo stato di attuazione presentate dagli Stati Membri nel 2017 e nel 2019.

### **Capitolo 3. I principi ordinatori della nuova programmazione**

La nuova programmazione prende avvio dalle esperienze di governo e di implementazione di piani e programmi europei realizzate sulla base di principi ordinatori comuni alle principali politiche “regionali” (PAC e PC) adottate nei precedenti periodi. Nel nuovo impianto si vede rafforzata, sia strutturalmente sia funzionalmente, la Politica di sviluppo rurale che adotta l’approccio della Politica di coesione per metodo, consolidando con essa il rapporto di complementarità ed integrazione; ed utilizza lo strumento finanziario istituito a supporto della Politica agricola, il FEASR, per rendere esecutive le strategie comunitarie e nazionali. Ma resta la Politica di coesione il più grande contenitore di principi e strumenti per la crescita dei Paesi Membri, tant’è che il regolamento UE n. 1303/2013 (che abroga il CE n. 1083/2006) a sostegno di una programmazione sempre più coerente, efficace e coordinata non solo nelle sue priorità ma anche sul piano attuativo, reca disposizioni comuni (art. 1) sul FESR, sul FSE, sul FC, sul FEAMP ed anche sul FEASR. In questo modo, i Fondi strutturali, quelli di coesione e quelli a supporto dell’agricoltura e della pesca sono portatori dei medesimi interessi, agiscono all’unisono e costituiscono il raggruppamento dei Fondi strutturali e di Investimento Europei. I Fondi SIE “intervengono, mediante programmi pluriennali, a complemento delle azioni nazionali, regionali e locali, per realizzare la strategia dell’Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva nonché le missioni specifiche di ciascun fondo conformemente ai loro obiettivi basati sul trattato, compresa la coesione economica, sociale e territoriale, tenendo conto dei pertinenti orientamenti integrati Europa 2020 e delle raccomandazioni pertinenti specifiche per ciascun paese” (reg. UE n. 1303/2013, art. 4).

Il successo della PC è pertanto dovuto alle sue finalità, trasversali e condivise con altre politiche comunitarie, ed alla sua ormai consolidata struttura in cicli pluriennali che hanno via via consentito di programmare e rimodulare i fondi e le spese da destinare al graduale raggiungimento degli obiettivi di convergenza, occupazione, competitività ed innovazione. Inoltre il principio di addizionalità che ha caratterizzato tale Politica sin dal suo primo ciclo (1989-1993), garantendo che gli Stati Membri non sostituissero le spese nazionali con i fondi comunitari, ha consentito che divenisse una politica “strutturale” e non sostitutiva e



redistributiva. In merito ad esso, l'articolo 140 del regolamento (UE, EURATOM) n. 966/2012 sulle regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, stabilisce chiaramente che “gli strumenti finanziari non sono intesi a sostituire quelli di uno Stato membro, i finanziamenti privati o altri interventi finanziari dell'Unione” (paragrafo 2, lettera b), a conferma del fatto che per un impatto economico significativo degli investimenti finanziati dalla PC, l'azione comunitaria vada intesa come la somma degli interventi aggiuntivi a quelli nazionali e/o regionali, come un valore aggiunto ad essi, o meglio, come un'azione sinergica e complementare a quella nazionale. Infatti, attraverso il principio di addizionalità viene accantonato un budget aggiuntivo nel bilancio comunitario da destinare alla realizzazione di opere ed iniziative che altrimenti non sarebbero state intraprese senza la garanzia del cofinanziamento delle parti, per settori molto specifici di sviluppo regionale (ad es. lo sviluppo del Mezzogiorno o delle regioni con particolari difficoltà strutturali come quelle “convergenza”). In altre parole, il livello europeo e quello nazionale fissano una media annua della spesa pubblica strutturale che deve essere mantenuta durante il ciclo di programmazione per quei territori e che deve essere liberata ed impiegata - non a completamento di progetti già esistenti, anche se coerenti con le finalità dei programmi comunitari ma - per progetti nuovi, cofinanziati dal livello nazionale e/o regionale e pertanto “aggiuntivi”, con l'effetto di incrementare il volume totale degli interventi pubblici a finalità strutturale (Rapporto Sapir, 2004).

Dall'analisi dei regolamenti relativi alla Politica di sviluppo rurale (UE n. 1305/2013 ex CE n. 1698/2005) e alla Politica di coesione (UE n. 1303/2013 ex CE n. 1083/2006), a guidare il nuovo periodo di programmazione, è possibile intravedere una ideologia comune che si muove su linee orizzontali e verticali ed è caratterizzata da alcuni principi cardine costituiti da: complementarità, coerenza, coordinamento e conformità; sussidiarietà e proporzionalità; partenariato e governance multilivello; sorveglianza, monitoraggio e valutazione; gestione concorrente; sana gestione finanziaria; promozione della parità tra uomini e donne e non discriminazione, e sviluppo sostenibile (tabelle 6, 17 e 18).

Tabella n. 17 - I principi ordinatori della programmazione 2007-2013

I principi del sostegno allo sviluppo rurale nel regolamento n. 1698/2005	I principi di intervento della Politica di coesione nel regolamento n. 1083/2006
Complementarità, coerenza e conformità (art. 5) Partenariato (art. 6) Sussidiarietà (art. 7) Parità tra uomini e donne e non discriminazione (art. 8)	Complementarità, coerenza, coordinamento e conformità (art. 9) Programmazione pluriennale (art.10) Partenariato (art. 11) Livello territoriale dell'attuazione (sussidiarietà) (art. 12) Intervento proporzionale (art. 13) Gestione concorrente (art. 14) Addizionalità (art. 15) Parità tra uomini e donne e non discriminazione (art. 16) Sviluppo sostenibile (art. 17)

Fonte: elaborazione dell'autore.

Tabella n. 18 – I principali regolamenti UE sulla riforma della Politica agricola comune e della Politica di coesione per il periodo 2014-2020

Regolamento	Ambito di intervento	Anno
508/2014	È relativo al <b>Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca</b> (FEAMP). Abroga i regolamenti (CE) n. 2328/2003, (CE) n. 861/2006, (CE) n. 1198/2006 e (CE) n. 791/2007 del Consiglio e il regolamento (UE) n. 1255/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio.	15-05-2014
1310/2013	Stabilisce alcune <b>disposizioni transitorie</b> sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR). Modifica il regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto concerne le risorse e la loro distribuzione <b>in relazione all'anno 2014</b> e modifica il regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio e i regolamenti (UE) n. 1307/2013, (UE) n. 1306/2013 e (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto concerne la loro applicazione nell'anno 2014.	17-12-2013
1308/2013	Reca norme sulla <b>Organizzazione Comune dei Mercati</b> dei prodotti agricoli (OCM). Abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio.	17-12-2013
1307/2013	Reca norme sui <b>pagamenti diretti</b> agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla Politica Agricola Comune. Abroga il regolamento (CE) n. 637/2008 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio.	17-12-2013
1306/2013	Riguarda il finanziamento, la gestione ed il monitoraggio della <b>Politica agricola comune</b> (PAC). Abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 352/78, (CE) n. 165/94, (CE) n. 2799/98, (CE) n. 814/2000, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 485/2008.	17-12-2013
1305/2013	Riguarda il sostegno allo sviluppo rurale da parte del <b>Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale</b> (FEASR) ed abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio.	17-12-2013
1304/2013	È relativo al <b>Fondo Sociale Europeo</b> (FSE) ed abroga il regolamento (CE) n. 1081/2006 del Consiglio.	17-12-2013

1303/2013	Reca disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca ( <b>fondi SIE</b> ) e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca. Abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.	17-12-2013
1301/2013	È relativo al <b>Fondo Europeo di Sviluppo Regionale</b> (FESR) e a disposizioni specifiche concernenti l'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione". Abroga il regolamento (CE) n. 1080/2006.	17-12-2013
1300/2013	È relativo al <b>Fondo di Coesione</b> (FC) ed abroga il regolamento (CE) n. 1084/2006 del Consiglio.	17-12-2013

Fonte: elaborazione dell'autore.

### 3.1 Complementarietà, coerenza, coordinamento e conformità

Complementarietà, coerenza, coordinamento e conformità fanno parte dei principi di sostegno per il regolamento e la spesa dei Fondi SIE e sono dei concetti chiave per l'implementazione della Politica di coesione e della Politica di sviluppo rurale. Non rappresentano un elemento di novità del ciclo 2014-2020 ma confermano la tendenza dell'Unione a realizzare, in estrema sintesi, una maggiore integrazione fra azioni e livelli di governo per il conseguimento degli obiettivi di efficacia, efficienza ed equità cui ogni politica comunitaria aspira per creare le reali condizioni di convergenza, coesione e benessere dei cittadini europei. Erano stati descritti come principi del sostegno allo sviluppo rurale nel regolamento CE n. 1698/2005 e come principi di intervento del regolamento CE n. 1083/2006 sul sostegno alla PC (art. 9) per stabilire le linee generali della precedente programmazione ma fanno parte di più comunicazioni e direttive europee atte a facilitare il complesso meccanismo di attuazione delle diverse politiche di sviluppo.

Già nel regolamento CE n. 1257/1999 sul sostegno allo SR veniva stabilito che: "Le misure per lo sviluppo rurale accompagnano e integrano altri strumenti della Politica agricola comune e contribuiscono in tal modo al conseguimento degli obiettivi previsti dall'articolo 33 del trattato" (art. 1, par. 2). Nel successivo regolamento CE n. 1698/2005 si sottolinea che fra la politica di sviluppo rurale e la PC vi sono interventi complementari e che è importante coordinare i vari fondi concernenti l'attuazione dei differenti programmi per evitare sprechi di risorse finanziarie e semplificarne i processi attuativi. Nell'articolo 5 (1698/2005) intitolato alla "Complementarietà, coerenza e conformità" si legge che "(1) Il Fondo opera in complementarietà con gli interventi nazionali, regionali e locali intesi ad attuare le priorità comunitarie. (2) La Commissione e gli Stati membri garantiscono la coerenza degli interventi del Fondo e degli Stati membri con le attività, le politiche e le priorità della Comunità. In

particolare, il sostegno da parte del FEASR deve essere coerente con gli obiettivi della coesione economica e sociale e con quelli dello strumento comunitario di sostegno alla pesca. (3) Tale coerenza è fornita dagli orientamenti strategici comunitari di cui all'articolo 9, dai piani strategici nazionali di cui all'articolo 11, dai programmi di sviluppo rurale di cui all'articolo 15 e dalla relazione della Commissione di cui all'articolo 14. (4) Nel quadro delle rispettive competenze, la Commissione e gli Stati membri provvedono al coordinamento tra il sostegno da parte dei vari Fondi: FESR, FSE, FC, strumento comunitario di sostegno alla pesca e gli interventi della Banca europea per gli investimenti (BEI) e degli altri strumenti finanziari comunitari. (5) È assicurata anche la coerenza con le misure finanziate dal Fondo europeo agricolo di garanzia”. Inoltre, lo stesso regolamento (1698/2005) mette in luce che vi sono assi specifici nella programmazione europea verso i quali convergono più politiche e quindi più fondi ma per evitare il rischio di doppio finanziamento e semplificare la governance dello SR parla della necessità di “definire i principi di coerenza e complementarietà dell'asse relativo al miglioramento della qualità di vita nelle zone rurali e alla diversificazione dell'economia rurale rispetto agli altri strumenti finanziari della Comunità, in particolare quelli preposti alla politica di coesione” (nota 49) e nell'articolo 16 (lettera h) sul “Contenuto dei programmi” indica che “Ciascun programma di sviluppo rurale comprende: informazioni sulla complementarietà con le misure finanziate dagli altri strumenti della politica agricola comune, attraverso la politica di coesione e dallo strumento comunitario di sostegno alla pesca”.

I medesimi principi sono confermati nel regolamento CE n. 1083/2006 all'art. 9 nel quale si legge che “(1) I Fondi intervengono a complemento delle azioni nazionali, comprese le azioni a livello regionale e locale, integrandovi le priorità comunitarie. (2) La Commissione e gli Stati membri provvedono affinché l'intervento dei Fondi sia coerente con le attività, le politiche e le priorità comunitarie e complementare agli altri strumenti finanziari della Comunità. Tali coerenza e complementarità sono indicate, in particolare, negli orientamenti strategici comunitari per la coesione, nel quadro di riferimento strategico nazionale e nei programmi operativi. [...] (4). In base alle rispettive competenze, la Commissione e gli Stati membri provvedono al coordinamento tra l'intervento dei Fondi, del FEASR, del FEP, e gli interventi della BEI e di altri strumenti finanziari esistenti. (5) Le operazioni finanziate dai Fondi sono conformi alle disposizioni del trattato e degli atti adottati in virtù di esso”.

La complementarità fra pilastri ed obiettivi della politica agricola è anche oggetto di una nota del Consiglio europeo nella quale viene sottolineata l'importanza della Politica di sviluppo rurale nel perseguire le priorità comunitarie di crescita, diversificazione ed innovazione dei Paesi Membri: “Il Consiglio concorda con la Commissione sul fatto che per la PAC verso il

2020 debba essere mantenuta l'attuale struttura formata da due pilastri distinti e complementari; [...] concorda con la Commissione sull'individuazione dei tre obiettivi principali della futura PAC, volti a garantire segnatamente una produzione alimentare efficiente, la gestione sostenibile di risorse naturali, un'azione per il clima e uno sviluppo territoriale equilibrato; riconosce che c'è un elemento di complementarità essenziale tra i tre obiettivi; [...] concorda sul fatto che una solida politica di sviluppo rurale resterà di fondamentale importanza per migliorare ulteriormente la competitività, la modernizzazione e la sostenibilità del settore agroalimentare, mantenendo la diversità delle attività agricole e sviluppando il vasto potenziale economico delle zone rurali in tutta Europa” (Consiglio europeo, 2011).

L'integrazione ed il coordinamento fra strumenti riguarda da vicino anche altri fondi europei di sviluppo regionale che favoriscono i processi e le filiere produttive (integrazione di filiera, reg. UE n. 1305/2013, art. 15, par. 4, lettera c), lo sviluppo locale di tipo partecipativo (reg. UE n. 1305/2013, par. 18 ed art. 35 sulla cooperazione, par. 2, lettera k) e gli investimenti territoriali integrati, come viene stabilito nel più recente regolamento UE n. 1303/2013: “Col fine di migliorare le complementarità e semplificare l'esecuzione, dovrebbe essere possibile associare il sostegno del Fondo di coesione e del FESR a quello erogato dal FSE nei programmi operativi comuni rientranti nell'ambito dell'obiettivo Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione” (nota 91). L'integrazione ed il coordinamento fra strumenti riguarda anche il regolamento UE n. 1305/2013 (nota 5) a proposito del FEAMP: “La programmazione dovrebbe essere conforme alle priorità dell'Unione in materia di sviluppo rurale e, nel contempo, essere adattata ai contesti nazionali e complementare alle altre politiche unionali, in particolare la politica dei mercati agricoli, quella di coesione e la politica comune della pesca. Gli Stati membri che scelgono di presentare una serie di programmi regionali dovrebbero inoltre elaborare una disciplina nazionale, senza stanziamento di bilancio distinto, per agevolare il coordinamento tra le regioni di fronte alle sfide di portata nazionale” (tabella 19).

Tabella n. 19 - I settori e gli strumenti della complementarità fra le Politiche europee di sviluppo rurale e di coesione

<b>I settori</b>	<b>Gli strumenti</b>
Politica di coesione	Fondi strutturali (FESR, FSE) + FC + FEASR + FEAMP = Fondi SIE
Politiche strutturali	FESR + Fondi SIE per programmi plurifondo
Politiche per l'occupazione	FSE + Fondi SIE per programmi plurifondo
Politiche per l'inclusione sociale e lotta alla povertà	FSE + Fondi SIE per programmi plurifondo
Politiche della pesca	FEAMP + Fondi SIE per programmi plurifondo
Politiche di sviluppo rurale	FEARS + Fondi SIE per programmi plurifondo
Politica agricola comune	FEAGA & FEASR + Fondi SIE per programmi plurifondo
Politiche per l'ambiente	fondi SIE
Politiche per il clima	fondi SIE
Politiche per l'energia	fondi SIE

Fonte: elaborazione dell'autore.

### **3.2 Sussidiarietà e proporzionalità**

La sussidiarietà è un principio fondamentale per il funzionamento della governance multilivello che, da sempre, caratterizza la programmazione europea perché stabilisce l'esercizio delle competenze.

Viene descritta insieme alla proporzionalità all'articolo 5 del TFUE (ex art. 5 del TCE) in base al quale "L'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità. [...] In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione. [...] In virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati" (UE, 2012b).

D'altra parte, i regolamenti sullo sviluppo rurale e sulla PC la descrivono come "il livello territoriale pertinente" (reg. CE n. 1698/2005, art. 7) di attuazione di ciascuna strategia e di ciascun intervento finanziario atto a garantire la complementarità, la coerenza e l'efficacia

delle azioni. Secondo la nota 10 del reg. UE n. 1303/2013 sulla PC: “È opportuno che gli Stati membri al livello territoriale appropriato, secondo il rispettivo quadro istituzionale, giuridico e finanziario e gli organismi da essi designati a tal fine siano responsabili della preparazione e dell'attuazione dei programmi. Dette condizioni dovrebbero altresì garantire che si presti attenzione alla necessità di assicurare la complementarità e la coerenza dell'intervento pertinente dell'Unione, di rispettare il principio di proporzionalità e di tener conto dell'obiettivo complessivo di ridurre gli oneri amministrativi”.

La cooperazione fra la Commissione e gli Stati Membri per il sostegno allo SR è di indubbia importanza anche in relazione a quanto viene indicato nel regolamento UE n. 1305/2013 nella nota 3: “Poiché [...] lo sviluppo rurale, non può essere conseguito in misura sufficiente dagli Stati membri, in considerazione dei legami tra lo sviluppo rurale e gli altri strumenti della PAC, delle ampie disparità esistenti tra le varie zone rurali e delle limitate risorse finanziarie di cui dispongono gli Stati membri nell'Unione allargata, ma a motivo della garanzia pluriennale dei fondi dell'Unione e concentrandosi sulle sue priorità, può essere conseguito meglio a livello dell'Unione, quest'ultima può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5, del trattato sull'Unione europea. Il presente regolamento si limita a quanto è necessario per conseguire tali obiettivi in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo”.

### **3.3 Partenariato e governance multilivello**

Il partenariato è uno degli elementi fondanti della PC e della Politica di sviluppo rurale perché svolge il compito di garantire il rispetto dei principi della governance multilivello e, di conseguenza, della sussidiarietà e della proporzionalità; quello di assicurare la titolarità degli interventi programmati in capo alle parti interessate e quello di individuare i partner più pertinenti e rappresentativi per l'implementazione e la gestione dei fondi comunitari.

Le norme che stabiliscono il suo funzionamento per il periodo 2014-2020 vengono descritte nelle disposizioni comuni applicabili ai Fondi SIE, nei regolamenti relativi a ciascun Fondo e nel Quadro Strategico Comune (QSC). In generale, forniscono indicazioni su come ogni Stato Membro dovrebbe organizzare un Accordo di Partenariato (AP) (per ciascun programma) con gli stakeholders (ovvero le autorità regionali, locali, cittadine e le altre autorità pubbliche competenti, le parti economiche e sociali ed altri organismi pertinenti che rappresentano la società civile, compresi i partner ambientali, le organizzazioni non governative e gli organismi di promozione dell'inclusione sociale, della parità di genere e della non discriminazione) che

potrebbero influire sulla preparazione dei programmi o potrebbero essere interessati dalla loro preparazione e che sono dotati di esperienze e competenze per la loro attuazione (reg. UE n. 1303/2013, nota 11).

In particolare, secondo quanto previsto dal QSC, ogni Stato Membro dovrebbe elaborare un Accordo di Partenariato in collaborazione con i partner e in dialogo con la Commissione. L'Accordo di Partenariato dovrebbe trasferire gli elementi contenuti nel QSC al contesto nazionale e stabilire solidi impegni per l'allineamento con la strategia *Europe 2020*, dovrebbe garantire un'efficace ed efficiente attuazione sia dei Fondi SIE che degli obiettivi di ciascun fondo e dovrebbe, infine, indicare le modalità di applicazione del principio di partenariato e del tipo di approccio integrato (GAL, CLLD, ITI) allo sviluppo territoriale (reg. UE n. 1303/2013, nota 20).

In merito allo sviluppo territoriale e regionale, il principio del partenariato ha reso possibile il successo delle strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo nella precedente programmazione attraverso i Gruppi di Azione Locale (GAL) e l'attuazione dei Leader, in quota ai Programmi di Sviluppo Rurale (PSR). Si stima che tale tendenza sarà confermata nel prossimo periodo non solo attraverso i GAL ma anche attraverso le Community Led Local Development (CLLD), ovvero portatori di interesse per lo sviluppo delle zone rurali ed urbane operanti ad di fuori dei Leader<sup>2</sup> con iniziative che si basano sul coinvolgimento di soggetti privati (filieri agro-alimentari; piccoli interventi di tutela/gestione nel campo della forestazione; sviluppo locale e PMI; etc) secondo quanto previsto e specificato nell'Accordo di Partenariato (che rappresenta il livello nazionale di governance) e nei regolamenti comunitari. Nel regolamento UE n. 1305/2013 sullo SR all'articolo 53, viene inoltre istituita una rete del Partenariato Europeo per l'Innovazione (PEI) con il compito di supportare il PEI in materia di produttività e sostenibilità dell'agricoltura (reg. UE n. 1305/2013, art. 55) e consentire il collegamento in rete di gruppi operativi, servizi di consulenza e ricercatori in modo da favorire gli scambi di esperienze e di buone pratiche; stabilire un dialogo tra gli agricoltori e la comunità della ricerca e favorire la partecipazione di tutti i portatori d'interesse al processo di scambio delle conoscenze.

---

<sup>2</sup> Per lo sviluppo locale integrato, nel periodo 2014-2020, alle azioni delle CLLD si affiancano quelle degli Investimenti Integrati Territoriale (ITI), finanziati dal FESR e dal FSE.



### **3.4 Sorveglianza, monitoraggio e valutazione**

Per rendere sempre più significativi i risultati degli impegni assunti tramite strategie e programmi di sviluppo specifici (regionale, strutturale, sociale, rurale, etc.), l'Unione ha adottato, nei diversi cicli di programmazione, un sistema di controllo e di verifica della formulazione e dell'implementazione dei fondi (reg. UE n. 1303/2013, nota 9).

Conoscere lo stato di avanzamento e la gestione dei relativi programmi ha consentito di individuare i fattori di successo e riproporli come buone pratiche di governance oppure di individuarne le criticità e fornire ulteriori strumenti correttivi per risolverle, non solo a fine ciclo ma anche durante le fasi di programmazione (attraverso la valutazione in itinere). In questo modo è stato possibile elevare la qualità ed il livello di efficacia e di coerenza degli interventi di ciascun fondo, o di più fondi che agivano in complementarità; è stato possibile conoscere i fabbisogni effettivi dei diversi contesti nazionali o regionali e rimodulare - su di essi - la spesa; ed è stato possibile incidere anche sulla capacità amministrativa e migliorare le performance della Pubblica amministrazione.

Il documento che stabilisce priorità, modalità, tempi di realizzazione e strumenti operativi per ottimizzare il funzionamento e l'attuazione dei programmi è, per il periodo 2014-2020, il "Quadro Politico Strategico" nazionale e/o regionale (di cui all'art. 2, par. 2 del reg. UE n. 1303/2013) coadiuvato dal comitato di sorveglianza e dal sistema di valutazione.

Il comitato di sorveglianza, istituito "per sorvegliare sull'attuazione del programma" (reg. UE n. 1303/2013, art. 47, par. 1), svolge la funzione di valutare l'attuazione del programma ed i progressi compiuti nel conseguimento dei suoi obiettivi (reg. UE n. 1303/2013, art. 49, par. 1); esprime un parere sulle eventuali modifiche del programma proposte dall'autorità di gestione (reg. UE n. 1303/2013, art. 49, par. 3); a partire dal 2016 fino al 2023 compreso, trasmette alla Commissione una relazione di attuazione annuale di ciascun programma nel precedente esercizio finanziario con i dati finanziari, gli indicatori comuni e specifici per programma, con i valori obiettivo quantificati, con i target intermedi definiti nel quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione (reg. UE n. 1303/2013, art. 50, par. 1); e convoca una riunione annuale di riesame tra la Commissione e ciascuno Stato membro, al fine di esaminare i risultati di ciascun programma, tenendo conto della relazione di attuazione annuale (reg. UE n. 1303/2013, art. 51).

Per completare l'impianto strategico del meccanismo di sorveglianza, entro il 31 agosto 2017 ed il 31 agosto 2019, ogni Stato Membro presenta alla Commissione una relazione sullo stato dei lavori concernente l'esecuzione dell'Accordo di Partenariato rispettivamente al 31 dicembre 2016 e al 31 dicembre 2018 (reg. UE n. 1303/2013, art.52, par. 1); e la

Commissione trasmette ogni anno al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, a partire dal 2016, una relazione di sintesi (che nel 2017 e 2019 forma parte integrante della relazione sullo stato dei lavori) inerente ai programmi dei Fondi SIE basata sulle relazioni di attuazione annuali degli Stati membri (reg. UE n. 1303/2013, art.53, par. 1).

Mentre le valutazioni sono effettuate per migliorare la qualità della progettazione e dell'esecuzione dei programmi e per valutarne l'efficacia, l'efficienza e l'impatto. Si basano su indicatori (tabella 20) comuni o specifici per ciascuna priorità e per ciascun fondo (reg. UE n. 1303/2013, art 27, par. 4), sono eseguite da esperti interni o esterni funzionalmente indipendenti dalle autorità responsabili dell'attuazione del programma su indicazioni della Commissione e sono rese pubbliche (reg. UE n. 1303/2013, art. 54).

Tabella n. 20 - Indicatori di carattere generale per la sorveglianza, la valutazione e la verifica dei risultati

<b>Tipologia</b>	<b>Descrizione</b>
Indicatori finanziari	Sono quelli relativi alla spesa assegnata, servono a monitorare l'andamento delle spese annuali (impegni e pagamenti) .
Indicatori di output	Sono quelli relativi alle operazioni finanziate che consentono di realizzare gli obiettivi tematici di ciascun fondo.
Indicatori di risultato	Sono quelli relativi alla priorità interessata e misurano gli effetti di ciascun intervento, conformemente alle norme specifiche di ciascun fondo e per ciascuna priorità di investimento.

Fonte: elaborazione dell'autore su dati UE (reg. 1303/2013, art. 27, par. 4).

Nel sistema della valutazione vengono distinti tre tipi o tre momenti successivi di analisi e stima dei programmi: la valutazione ex ante, la valutazione durante il periodo di programmazione e la valutazione ex post.

La prima è di supporto alla formulazione dei programmi, prende in esame la coerenza fra i programmi e gli obiettivi del QSC, la pertinenza fra programmi e strumenti attuativi, l'adeguatezza delle risorse umane e della capacità amministrativa per la gestione dei programmi, l'idoneità delle procedure per la sorveglianza e per la raccolta dei dati necessari alla valutazione. In contemporanea, gli Stati Membri provvedono affinché il valutatore ex ante sia coinvolto sin dalle prime fasi nell'iter di elaborazione di ciascun programma, nella definizione della logica d'intervento e nella fissazione degli obiettivi di ogni fondo (reg. UE n. 1303/2013, art. 55).

La seconda avviene, almeno una volta, nel corso del periodo di programmazione per verificare l'attuazione e la conformità delle azioni in atto e valutare l'efficacia, l'efficienza e

l'impatto di ciascun fondo sui territori; è soggetta all'esame del comitato di sorveglianza e viene trasmessa alla Commissione (reg. UE n. 1303/2013, art. 56).

La valutazione ex post è compito della Commissione o degli Stati Membri in stretta cooperazione con la Commissione, e va completata entro il 31 dicembre 2024, a compimento dell'intero ciclo di programmazione. Prende in esame l'efficacia e l'efficienza dei Fondi SIE ed il loro contributo alla Strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva in relazione agli obiettivi in essa definiti e conformemente ai requisiti specifici stabiliti nelle norme specifiche di ciascun fondo. Inoltre per ciascun fondo la Commissione elabora, entro il 31 dicembre 2025, un rapporto di sintesi che delinea le principali conclusioni delle valutazioni ex post (reg. UE n. 1303/2013, art. 57).

### **3.5 Gestione concorrente**

La gestione concorrente rappresenta un principio per la gestione dei Fondi SIE atto a migliorare il coordinamento ed armonizzare l'attuazione dei fondi che forniscono sostegno nell'ambito della Politica di coesione (reg. UE n. 1303/2013, art. 4, par. 7).

È uno strumento di gestione e controllo indispensabile quando l'Unione coopera con gli Stati Membri nell'esecuzione del bilancio perché rende possibile stabilire l'esercizio delle competenze fra la Commissione e gli Stati Membri; permette di ripartire le funzioni fra gli organismi coinvolti nella gestione e nel controllo dei programmi; e consente di fare un utilizzo legittimo, regolare e conforme ai principi di sana gestione finanziaria, trasparenza e non discriminazione dei Fondi SIE.

La Commissione e gli Stati Membri garantiscono inoltre, la trasparenza dell'azione dell'Unione nella gestione dei fondi attraverso il controllo e la revisione contabile, utili ad assicurare la correttezza e la regolarità delle spese dichiarate, la prevenzione, il rilevamento e la correzione delle irregolarità.

### **3.6 Sana gestione finanziaria**

La sana gestione finanziaria è un principio di gestione particolarmente importante nella programmazione 2014-2020 dal momento che si sono ridotti gli importi monetari del bilancio comune (come indicato nella tabella n. 10 sul confronto fra il QFP 2007-2013 e quello 2014-2020) ma non hanno subito la stessa tendenza gli impegni dell'Unione per il raggiungimento

degli obiettivi di coesione e per l'allineamento con la Strategia *Europe 2020* che prevede azioni concrete anche in materia di clima ed ambiente.

Tale principio, che è più volte citato nei regolamenti comunitari per l'attuazione dei Fondi SIE, stabilisce che gli stanziamenti per ciascun fondo e per ciascun programma devono essere utilizzati secondo i principi di economia, di efficienza e di efficacia. Laddove, “secondo il principio dell'economia, le risorse impiegate dall'istituzione nella realizzazione delle proprie attività sono messe a disposizione in tempo utile, nella quantità e qualità appropriate e al prezzo migliore. Secondo il principio dell'efficienza, deve essere ricercato il miglior rapporto tra i mezzi impiegati e i risultati conseguiti. Secondo il principio dell'efficacia, gli obiettivi specifici fissati devono essere raggiunti e devono essere conseguiti i risultati attesi” (reg. UE, EURATOM n. 966/2012 sulle regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, art. 30, par. 2).

### **3.7 Parità tra uomini e donne e non discriminazione**

L'obiettivo di rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale e raggiungere la convergenza fra gli Stati Membri non si riferisce solamente al miglioramento delle condizioni economiche, delle dotazioni infrastrutturali e dell'attrattività dei territori ma anche al tentativo di ridurre il divario di sviluppo e le disuguaglianze fra i cittadini europei in termini di opportunità e di accesso a beni e servizi. In tal senso, l'Unione ha adottato, in tutte le fasi di attuazione dei Fondi SIE, impegni tesi a promuovere la parità fra uomini e donne ed integrare l'ottica di genere, a combattere le discriminazioni fondate su sesso, razza o origine etnica, religione o convinzioni personali, disabilità, età o orientamento sessuale, come sancito dall'articolo 2 del Trattato sull'Unione Europea (TUE), dall'articolo 10 TFUE e dall'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, con particolare attenzione per l'accessibilità per le persone con disabilità (reg. UE n. 1303/2013, nota 13).

Gli stessi impegni sono parte integrante dei regolamenti dei fondi europei nei quali si parla di promozione della parità fra uomini e donne e non discriminazione in tutte le fasi (di preparazione, esecuzione, sorveglianza, rendicontazione e valutazione) dei programmi operativi (reg. UE n. 1303/2013, art. 7); e si parla tra l'altro di: parità di trattamento fra tutti gli agricoltori (reg. UE n. 1305/2013); di parità di scelte (reg. UE n. 1301/2013 sul FESR); di integrazione dei gruppi emarginati in tutti i programmi operativi, di parità di retribuzione per uno stesso lavoro o un lavoro di pari valore (reg. UE n. 1304/2013 sul FSE); di aumentare la partecipazione sostenibile ed i progressi delle donne nel settore dell'occupazione, di lottare

contro la femminilizzazione della povertà, di ridurre la segregazione di genere nel mercato del lavoro e di lottare contro gli stereotipi di genere nel mercato del lavoro e nell'istruzione e nella formazione, e di promuovere la riconciliazione tra vita professionale e vita privata per tutti nonché di implementare una uguale suddivisione delle responsabilità di cura tra donne e uomini (reg. UE n. 1304/2013, art. 7); di migliorare l'accessibilità per le persone con disabilità al fine di accrescere l'integrazione nell'occupazione, nell'istruzione e nella formazione, migliorando in tal modo l'inclusione sociale, riducendo le disuguaglianze in termini di livelli d'istruzione e di stato di salute e facilitando il passaggio da un'assistenza istituzionale a un'assistenza di tipo partecipativo, in particolare per quanti sono oggetto di discriminazioni multiple (reg. UE n. 1304/2013, art. 8).

### **3.9 Sviluppo sostenibile**

Lo sviluppo sostenibile è un argomento caro a più portatori di interesse perché riguarda il settore dell'ambiente e la tutela della biodiversità, detta le azioni da assumere per la lotta ai cambiamenti climatici e l'utilizzo di energia, tocca la sfera dei rapporti economici fra produttori di beni e consumatori di risorse ed incide fortemente sulla qualità e sulla sanità della vita di ogni essere vivente.

Secondo la definizione del Rapporto Brundtland<sup>3</sup> (1987) per "sviluppo sostenibile" si intende "far sì che esso soddisfi i bisogni dell'attuale generazione senza compromettere la capacità di quelle future di rispondere alle loro. [...] Lungi dall'essere una definitiva condizione di armonia, è piuttosto processo di cambiamento tale per cui lo sfruttamento delle risorse, la direzione degli investimenti, l'orientamento dello sviluppo tecnologico e i cambiamenti istituzionali siano resi coerenti con i bisogni futuri oltre che con gli attuali".

Tale rapporto sottolinea come il mondo si trovi davanti ad una "sfida globale" a cui può rispondere solo mediante l'assunzione di un nuovo modello di sviluppo che consenta a tutti di soddisfare i bisogni essenziali e la possibilità di attuare le proprie aspirazioni ad una vita migliore senza dimenticare però che mentre crescono la popolazione ed i consumi, la terra non aumenta le proprie dimensioni o la disponibilità delle sue risorse, per cui lo sviluppo va anche rapportato alla capacità della biosfera di assorbire gli effetti delle attività antropiche.

Quanto detto, rende chiara la ragione per la quale anche gli obiettivi dei Fondi SIE sono perseguiti in linea con il principio dello sviluppo sostenibile e pongono obblighi in materia di

---

<sup>3</sup> (Rapporto "Our Common Future" della Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente pubblicato nel 1987)

tutela dell'ambiente, impiego efficiente delle risorse, mitigazione ed adattamento ai cambiamenti climatici, protezione della biodiversità, prevenzione e gestione dei rischi. Tanto più che l'Unione si impegna a preservare, tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, conformemente all'articolo 11 e all'articolo 191, paragrafo 1 del TFUE, tenendo conto del principio "chi inquina paga" (reg. UE n. 1303/2013, art.8).

## **Capitolo 4. Le funzioni e gli strumenti della governance multilivello**

La struttura che ha caratterizzato la programmazione europea nei diversi cicli prevedeva, sin dall'origine, la sussidiarietà fra i livelli di governo e la complementarità degli interventi delle sue Politiche.

Gli strumenti di cui l'Unione si è dotata per il conseguimento degli obiettivi di ciascuna strategia e di ciascun fondo sono stati la pianificazione strategica (di competenza comunitaria), la programmazione decentrata (di competenza nazionale) e la programmazione per progetti (di competenza regionale) (Hoffmann, 2006) con funzioni di coordinamento, complementarità e coerenza fra politiche e livelli di attuazione, in conformità con quanto previsto dal TFUE (ex TUE).

Questa configurazione che viene opportunamente definita come governance multilivello si conferma anche nel periodo 2014-2020 ed anzi si rafforza sul piano dei principi ordinatori e degli strumenti finanziari a sostegno della nuova programmazione.

La nuova programmazione introduce come elemento di novità l'impiego dei Fondi SIE che consolidano il percorso verso la convergenza dei Paesi dell'Unione attraverso la massima complementarità ed integrazione fra Politiche, livelli, fondi, metodologie ed approcci allo sviluppo.

Nel ciclo in atto, la Politica di coesione e la Politica di sviluppo rurale condividono gli obiettivi di un'unica Strategia, la "Europe 2020", e i Fondi (SIE) che ne consentono la piena attuazione. Ciascuna poi, si collega ad altre azioni trasversali rappresentate dalla cooperazione interregionale e dai processi di integrazione dei territori e delle filiere produttive che completano l'impianto strategico per il raggiungimento della coesione economica, sociale e territoriale e della convergenza fra i Paesi dell'Unione.

Questo processo di "unificazione" di intenti e di strumenti finanziari è in controtendenza a quanto accadeva nel precedente periodo 2007-2013, nel quale in ragione di una presunta razionalizzazione delle politiche territoriali europee si era deciso di "settorializzare" gli ambiti di intervento e rendere autonoma la Politica di sviluppo rurale, in quota al FEASR, dalle altre politiche finanziate dai Fondi strutturali.

La realtà ha dimostrato che esistono questioni come quella del lavoro e settori come l'ambiente che riguardano l'interesse collettivo e richiedono l'impiego in contemporanea di più fondi. Di questo e di altri fattori quali la coerenza e la complementarità fra le politiche, la semplificazione dei processi attuativi e la riduzione degli oneri amministrativi e finanziari, si è tenuto conto nella formulazione del nuovo ciclo di programmazione e si è scelto di adottare un solo documento strategico generale (quindi valido per tutte le politiche e per tutti i fondi) a livello dell'intera Unione, sia a monte delle indicazioni di carattere comunitario e sia a monte delle indicazioni di carattere nazionale. Nel primo caso, il riferimento è il Quadro Strategico Comune (QSC), nel secondo caso è il Contratto o Accordo di Partenariato. Inoltre per i documenti di indirizzo riguardanti obiettivi specifici (Mezzogiorno, Aree interne, Aree Urbane) o l'utilizzo esclusivo di un fondo (Programma di Sviluppo Rurale Nazionale, PSRN in quota al FEASR) sono previsti dei Programmi Operativi a livello nazionale.

A livello regionale viene confermata l'adozione di Programmi Operativi Regionali (POR) per esplicitare le azioni dei Fondi strutturali (FESR, FSE) e del FC e l'adozione di Programmi di Sviluppo Rurale (PSR) per le azioni promosse dal FEASR (figura 5).

Nello specifico, il QSC contiene gli obiettivi strategici dell'Unione, reca disposizioni generali e comuni per il funzionamento di tutti i fondi ed è adottato dal Consiglio e dal Parlamento europeo entro tre mesi dall'approvazione dei regolamenti della Politica di coesione (tabella 21).

L'Accordo di Partenariato allinea i piani e gli impegni dello Stato Membro agli obiettivi strategici dell'UE, coordina le fasi dell'implementazione di ciascun fondo, coadiuva i processi di integrazione territoriale e regola i rapporti fra i diversi livelli di pianificazione. Inoltre garantisce la sana gestione finanziaria e la sorveglianza degli interventi, in merito alla quale ogni Stato Membro presenta alla Commissione europea due rapporti, dopo 3 e 5 anni dalla data d'inizio (nel 2017 e nel 2019). L'Accordo di Partenariato è sottoposto dallo Stato membro alla Commissione entro tre mesi ed è approvato da questa entro sei mesi, dopo l'approvazione di tutti i programmi che ad esso fanno capo (tabella 22).



## Il QSC (artt. 10-13)

(17) Il QSC dovrebbe definire le modalità con cui i Fondi SIE devono contribuire alla strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, le disposizioni per promuovere un uso integrato dei fondi SIE, le disposizioni per il coordinamento tra i Fondi SIE e le altre politiche e gli altri strumenti pertinenti dell'Unione, i principi orizzontali e gli obiettivi strategici trasversali per l'attuazione dei fondi SIE, le disposizioni per affrontare le principali sfide territoriali e gli ambiti prioritari per le attività di cooperazione nell'ambito dei fondi SIE.

### **Art. 10 - Quadro strategico comune**

1. Al fine di promuovere lo sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile dell'Unione, è stabilito un Quadro Strategico Comune (il "QSC") di cui all'allegato I. Il QSC stabilisce orientamenti strategici per agevolare il processo di programmazione e il coordinamento settoriale e territoriale degli interventi dell'Unione nel quadro dei Fondi SIE e con altre politiche e altri strumenti pertinenti dell'Unione, in linea con le finalità e gli obiettivi della strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, tenendo conto delle principali sfide territoriali delle varie tipologie di territorio.

2. Gli orientamenti strategici indicati nel QSC sono stabiliti in linea con le finalità e nell'ambito del sostegno fornito da ciascun fondo SIE, e in linea con le norme che disciplinano il funzionamento di ciascun fondo SIE definite nel presente regolamento e nelle norme specifiche di ciascun fondo. Il QSC non impone agli Stati membri obblighi aggiuntivi oltre a quelli definiti nell'ambito delle pertinenti politiche settoriali dell'Unione.

3. Il QSC agevola la preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei programmi in ottemperanza ai principi di proporzionalità e di sussidiarietà e tenendo conto delle competenze nazionali e regionali, allo scopo di decidere le misure specifiche e appropriate in termini di politiche e di coordinamento.

### **Articolo 11 – Contenuto - Il QSC stabilisce:**

a) i meccanismi per garantire il contributo dei Fondi SIE alla strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, e la coerenza della programmazione dei Fondi SIE rispetto alle raccomandazioni pertinenti specifiche per ciascun paese adottate a norma dell'articolo 121, paragrafo 2, TFUE, alle raccomandazioni pertinenti del Consiglio adottate a norma dell'articolo 148, paragrafo 4, TFUE e, ove appropriato a livello nazionale, al programma nazionale di riforma;

b) le disposizioni volte a promuovere un uso integrato dei fondi SIE;

c) le disposizioni per il coordinamento tra i Fondi SIE e le altre politiche e gli altri strumenti pertinenti dell'Unione, compresi gli strumenti per la cooperazione esterna;

d) i principi orizzontali di cui agli articoli 5, 7 e 8 e gli obiettivi strategici trasversali per l'attuazione dei fondi SIE;

e) le modalità per affrontare le principali sfide territoriali per le zone urbane, rurali, costiere e di pesca, le sfide demografiche delle regioni o le esigenze specifiche delle zone geografiche che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici di cui all'articolo 174 TFUE, e le sfide specifiche delle regioni ultraperiferiche ai sensi dell'articolo 349 TFUE;

f) i settori prioritari per le attività di cooperazione a titolo dei fondi SIE, tenendo conto, se del caso, delle strategie macroregionali e di quelle relative ai bacini marittimi.

Fonte: elaborazione dell'autore su dati UE (reg. 1303/2013).

### **L'Accordo di Partenariato (artt. 14-17)**

#### **Articolo 14 - Preparazione dell'Accordo di Partenariato**

1. Ogni Stato membro prepara un Accordo di Partenariato per il periodo compreso fra il 1 o gennaio 2014 e il 31 dicembre 2020.
2. L'Accordo di Partenariato è elaborato dagli Stati membri in cooperazione con i partner di cui all'articolo 5. L'Accordo di Partenariato è preparato in dialogo con la Commissione. Gli Stati membri elaborano l'Accordo di Partenariato sulla base di procedure trasparenti per il pubblico e conformemente ai propri quadri istituzionali e giuridici.
3. L'Accordo di Partenariato si applica alla totalità del sostegno fornito dai Fondi SIE nello Stato membro interessato.
4. Ogni Stato membro trasmette alla Commissione l'Accordo di Partenariato entro 22 aprile 2014.

[...]

#### **Articolo 15 - Contenuto dell'Accordo di Partenariato**

1. L'Accordo di Partenariato stabilisce:

- a) le modalità per garantire l'allineamento con la strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, nonché le missioni specifiche di ciascun fondo secondo gli obiettivi specifici basati sul trattato, inclusa la coesione economica, sociale e territoriale [...];
- b) disposizioni volte a garantire l'efficace attuazione dei Fondi SIE [...];
- c) disposizioni per il principio di partenariato di cui all'articolo 5;
- d) un elenco indicativo dei partner di cui all'articolo 5 e una sintesi delle azioni adottate al fine di coinvolgerli a norma dell'articolo 5 e del loro ruolo nella preparazione dell'Accordo di Partenariato, nonché la relazione di avanzamento di cui all'articolo 52.

2. L'Accordo di Partenariato indica altresì:

- a) un approccio integrato allo sviluppo territoriale sostenuto mediante i Fondi SIE e una sintesi degli approcci integrati allo sviluppo territoriale sulla base dei contenuti dei programmi [...];
- b) modalità per garantire l'efficace attuazione dei fondi SIE, tra cui una valutazione dei sistemi esistenti per lo scambio elettronico di dati e una sintesi delle azioni pianificate per consentire gradualmente che tutti gli scambi di informazioni tra i beneficiari e le autorità responsabili della gestione e del controllo dei programmi avvengano mediante scambio elettronico dei dati.

Fonte: elaborazione dell'autore su dati UE (reg. n. 1303/2013).

Figura n. 5 - La governance multilivello nella programmazione 2014-2020



Fonte: elaborazione dell'autore.

## **PARTE II - Lo sviluppo rurale per la crescita e la convergenza**

## **Capitolo 5. La Politica di sviluppo rurale – Inquadramento generale**

È possibile definire la Politica di sviluppo rurale come una politica autonoma e concorrente. La prima affermazione è relativa al fatto che ha una propria programmazione multilivello ed una sua fonte di finanziamento nel Fondo europeo agricolo di sviluppo rurale. Mentre il termine "concorrente" indica che, insieme ad altre politiche europee, concorre al raggiungimento di obiettivi generali comuni, ovvero quelli di sviluppo economico, sociale e territoriale di tutti i Paesi dell'Unione. In particolare, condivide gli obiettivi della PAC che accompagna ed integra con gli aiuti agli agricoltori nella forma di pagamenti diretti e misure di mercato; quelli della PC con il sostegno alle aree in ritardo di sviluppo o con difficoltà strutturali; quelli delle politiche ambientali attraverso le misure contenute nei PSR che promuovono lo sviluppo sostenibile.

È inoltre una politica incentrata sui territori che sono al centro delle politiche strutturali per la valenza di carattere nazionale del loro sviluppo, per la quale non si distingue fra Mezzogiorno d'Italia o fra regioni più o meno sviluppate.

Ed è una politica regionale che rappresenta il livello di implementazione delle strategie volte a ridurre gli squilibri e valorizzare i punti di forza specifici dei contesti urbani, rurali e montuosi, del loro capitale fisico, umano, sociale e di quello naturale.

Anche in termini di governance multilivello è la politica per la quale si configurano, più di ogni altra, la maggiore complementarità e sussidiarietà legate alle strategie di sviluppo locale per l'attuazione del Leader e delle CLLD in quota al FEASR e per l'attuazione degli ITI in cofinanziamento con i Fondi strutturali (in connessione con la Strategia Nazionale per le Aree Interne promossa a partire dal nuovo ciclo di programmazione 2014-2020).

Inoltre le misure previste per la cooperazione, il dialogo ed il partenariato fra i diversi livelli di governo e gli altri stakeholders coinvolti nel processo di sviluppo generale, pongono in risalto il contributo che i programmi di sviluppo rurale dell'UE possono apportare alla coesione territoriale e sociale.

L'importanza della Politica di sviluppo rurale diventa ancora più evidente in considerazione che la maggior parte della popolazione europea vive nelle zone rurali anche se l'attività

economica si concentra principalmente nelle città. Queste zone sono ricche di potenziale endogeno (poco e male utilizzato), ospitano gran parte delle risorse naturali e delle zone di interesse comunitario (laghi, foreste, Riserve, siti Natura 2000, etc.), si contraddistinguono per la qualità dell'aria e per la bellezza dei luoghi, per i prodotti tipici e tradizionali che ne derivano, per le filiere agroalimentari a basso impatto ambientali e forte valenza in termini di sostenibilità e sanità del prodotto (le filiere corte).

Tuttavia sono spesso delle aree in ritardo di sviluppo, povere di mezzi e connessioni per le quali la Politica di sviluppo rurale costituisce il precipuo fattore di crescita.

I fondi a sostegno della Politica di sviluppo rurale (FEASR e SIE per i programmi plurifondo) sono finalizzati ad innovare il settore agricolo e migliorare la qualità della vita delle zone rurali, garantire il presidio e la difesa del territorio evitando l'abbandono di aree geograficamente poco favorite, assicurare la sana gestione delle risorse, creare economia ed occupazione attraverso il concetto di multifunzionalità dell'agricoltura grazie al quale le aree rurali vengono adibite alle più tradizionali attività agricole ma anche ad attività alternative ad alto valore aggiunto (dalla filiera corta, all'agricoltura sociale, all'*agricultural therapy*, al turismo sostenibile, etc.).

## **5.1 La governance della Politica di sviluppo rurale**

Sostenuta da un unico quadro giuridico, il regolamento UE n. 1306/2013 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della Politica agricola comune (che abroga il reg. CE n. 1290/2005) e oggi da un unico fondo, il FEASR sul sostegno allo sviluppo rurale istituito dal regolamento CE n. 1698/2005 (ormai UE n. 1305/2013), la Politica di sviluppo rurale si è consolidata a partire dal precedente periodo di programmazione 2007-2013 ma è stata avviata da Agenda 2000 quando oltre a parlare di agricoltura e di ruralità si è iniziato ad associare il termine "sviluppo" anche alle aree rurali ed è stato dedicato un regolamento (CE n. 1257/1999) per il sostegno allo SR attraverso il quale questa politica è diventata per la prima volta comune quindi per tutte le regioni e per tutti gli imprenditori (tabella 23).

Nella programmazione 2007-2013 la Politica di sviluppo rurale recepiva gli Ordinamenti Strategici Comunitari (OSC, livello comunitario) ed il Piano Strategico Nazionale (PSN, livello nazionale) e li rendeva operativi ed attuabili a livello sempre più decentrato nei Programmi di Sviluppo Rurale (PSR, livello regionale) e nei Programmi di Sviluppo Locale (PSL, livello locale) attraverso misure e/o tipi di interventi programmati a livello nazionale o regionale che garantissero la coerenza fra le strategie dei programmi nazionali e regionali

(tabella 24).

Tabella n. 23 – Il modello di prima generazione (1989-1999)

<b>Obiettivo 5a</b>	settoriale 'strutture Agrarie'	Territorio (Feoga orientamento) (aziende/impres) [politica agricola]
<b>Obiettivo 1</b>	regionale 'regioni in ritardo'	POR (Fesr + Fse + Feoga orientamento) (aziende/impres + infrastrutture) [politica di coesione + politica agricola]
<b>Obiettivo 5b</b>	regionale 'zone rurali'	DOCUP (Feoga orientamento + Fse + Fesr) (aziende/impres + infrastrutture) [politica agricola + politica di coesione]

Fonte: Hoffmann, 2009 (pag. 16).

Tabella n. 24 – Il modello di seconda generazione (2000-2013)

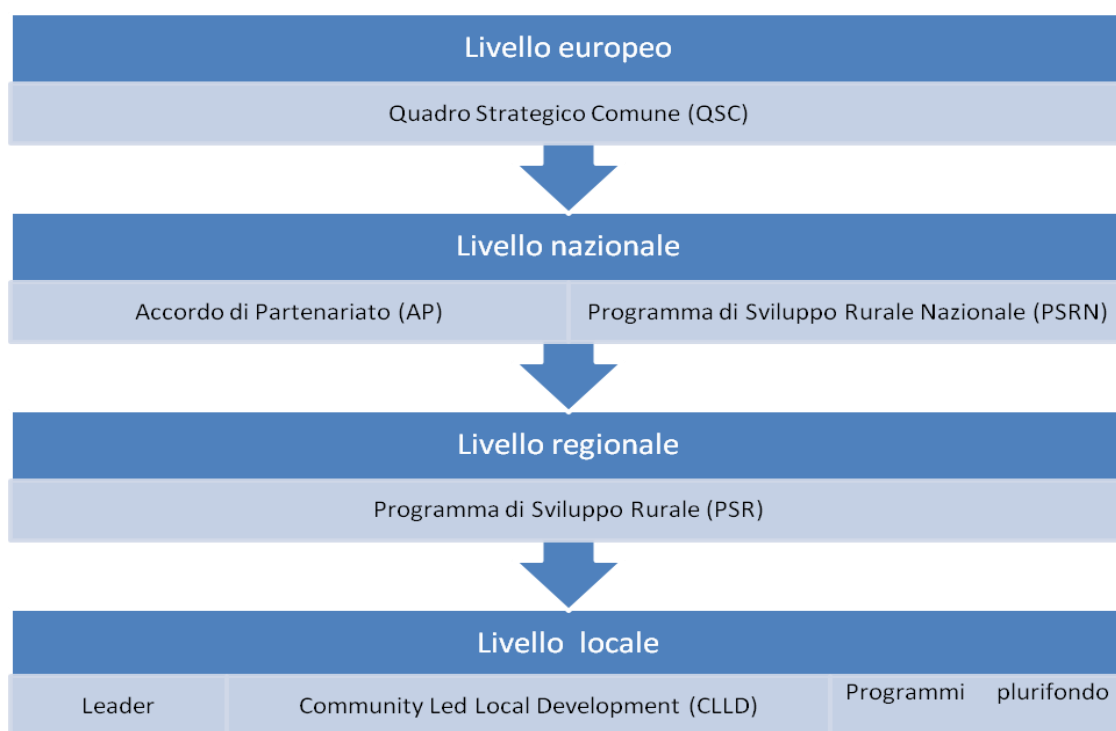
2000 – 2006	2007 – 2013
<i>regioni fuori obiettivo 1</i>	<i>territorio – regione</i>
14 Programmi di Sviluppo rurale – Feoga garanzia	1 Orientamenti Strategici Comunitari (Consiglio europeo)
14 Programmi Regionali Leader – Feoga orientamento	1 Piano Strategico Nazionale (Ministero Politiche Agricole)
14 Complementi di Programmazione	
<i>regioni obiettivo 1</i>	22 Programmi di Sviluppo rurale n. 21 (19 Feasr – Regioni + 2 Prov. Aut. di Trento e Bolzano)
1 Quadro Comunitario di Sostegno (Fesr + Fse + Feoga orientamento)	Piani di Sviluppo Locale (Gruppi di Azione Locale)
7 Programmi Operativi Regionali (Feoga orientamento)	
7 Complementi di Programmazione	
7 Programmi di Sviluppo rurale – Feoga garanzia	
7 Programmi Regionali Leader – Feoga orientamento	
7 Complementi di Programmazione	

Fonte: Hoffmann, 2009 (pag. 17).

Nella programmazione 2014-2020, la struttura si modifica verso un tipo di programmazione comunitaria più integrata sia sul piano strategico che sul piano operativo e lo SR entra a far parte di un documento unico nazionale che contiene indicazioni sul funzionamento di tutti i fondi e di tutte le politiche territoriali europee. Di conseguenza, la nuova configurazione della Politica di sviluppo rurale, prevede l'adozione del Quadro Strategico Comune (di competenza comunitaria), dell'Accordo di Partenariato (di competenza nazionale) e dei Programmi di Sviluppo Rurale (di competenza regionale) ai quali si affianca, una grande novità rispetto al passato, l'adozione di un Programma di Sviluppo Rurale di carattere Nazionale, il PSRN (Mipaaf, 2014). A livello locale poi, alle ben note iniziative che rientrano nell'ambito del Leader se ne aggiungono altre: le strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo che

prevedono il coinvolgimento delle comunità locali ed operano al di fuori del Leader, descritte come Community Led Local Development (CLLD) e gli Investimenti Territoriali Integrati (ITI). Questi ultimi possono adottare programmi mono o plurifondo - per conseguire un uso integrato degli obiettivi tematici - nei quali far coesistere i finanziamenti di diversi assi prioritari o programmi operativi sostenuti dal FSE, dal FESR o dal Fondo di coesione. E, in altri casi dal FEASR o dal FEAMP per quelle azioni, sostenute nell'ambito di un ITI, che possono essere complementari a più programmi ed integrate con un ulteriore sostegno finanziario. Le CLLD e le ITI rappresentano la vera innovazione di metodo per lo sviluppo territoriale del periodo 2014-2020 (figura 6).

Figura n. 6 – La governance della Politica di sviluppo rurale 2014-2020



Fonte: elaborazione dell'autore.

## 5.2 I regolamenti della Politica di sviluppo rurale

Per ciò che concerne i regolamenti che recano disposizioni sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, i riferimenti per il periodo 2014-2020 sono:

- il reg. UE n. 1303/2013 sul sostegno ai Fondi SIE entro i quali la Politica di sviluppo rurale converge al fine di migliorare il coordinamento ed armonizzare l'attuazione dei fondi a supporto della Politica di coesione. E d'altra parte, per incorporare i principali obiettivi strategici enunciati nella Strategia *Europe 2020* per una crescita intelligente, sostenibile ed



inclusiva, secondo quanto previsto dal QSC ed in coerenza con gli obiettivi generali della coesione economica, sociale e territoriale stabiliti dal TFUE (art. 174).

- Il regolamento UE n. 1305/2013 che riguarda il sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEASR (che abroga il regolamento CE n. 1698/2005 del Consiglio).
- Il regolamento UE n. 1306/2013 che istituisce la Politica di sviluppo rurale.
- Ed il regolamento UE n. 1310/2013 che stabilisce alcune disposizioni transitorie sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEASR. Tale regolamento modifica il regolamento UE n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto concerne le risorse e la loro distribuzione in relazione all'anno 2014 e modifica il regolamento CE n. 73/2009 del Consiglio ed i regolamenti UE nn. 1307/2013, 1306/2013 e 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto concerne la loro applicazione nell'anno 2014.

Più nel dettaglio, col regolamento UE n. 1303/2013 la Politica di sviluppo rurale condivide i principi ordinatori generali della programmazione 2014-2020 per la spesa dei Fondi SIE (tabella 25).

Tab n. 25 - I principi del sostegno della Politica di sviluppo rurale: programmazioni a confronto

<b>I principi del sostegno allo sviluppo rurale nella programmazione 2007-2013</b> (reg. 1698/2005 sul sostegno allo SR; artt.5-8)	<b>I principi di sostegno allo sviluppo rurale nella programmazione 2014-2020</b> (reg. UE n. 1303/2013 sui principi di sostegno ai fondi SIE: FESR, FSE, FC, FEASR, FEAMP; artt. 4-8)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Complementarità, coerenza e conformità (art. 5)</li> <li>• Partenariato (art. 6)</li> <li>• Sussidiarietà (art. 7)</li> <li>• Parità tra uomini e donne e non discriminazione (art. 8)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Complementarità, coerenza, coordinamento e conformità (art. 4, parr. 1, 2, 6; art. 6)</li> <li>• Sussidiarietà e proporzionalità (art. 4, parr. 3, 5)</li> <li>• Partenariato e governance multilivello (art. 4, par. 4; art. 5)</li> <li>• Sorveglianza, monitoraggio e valutazione (art. 4, parr. 5, 9)</li> <li>• Gestione concorrente (art. 4, par. 7)</li> <li>• Sana gestione finanziaria (art. 4, par. 8)</li> <li>• Promozione della parità fra uomini e donne e non discriminazione (art.7)</li> <li>• Sviluppo sostenibile (art. 8)</li> </ul>

Fonte:elaborazione dell'autore.

Mentre gli obiettivi specifici del FEASR, il contesto strategico della Politica di sviluppo rurale e le misure per attuare lo SR sono contenuti nel regolamento UE n. 1305/2013 (tabella 26).

Tabella n. 26 - Obiettivi della Politica di sviluppo rurale: programmazioni a confronto

<b>Obiettivi del regolamento CE n. 1698/2005 (art. 4)</b>	<b>Obiettivi del regolamento UE n. 1305/2013 (art. 4)</b>
a) accrescere la competitività del settore agricolo e forestale sostenendo la ristrutturazione, lo sviluppo e l'innovazione b) valorizzare l'ambiente e lo spazio naturale sostenendo la gestione del territorio c) migliorare la qualità di vita nelle zone rurali e promuovere la diversificazione delle attività economiche	a) stimolare la competitività del settore agricolo b) garantire la gestione sostenibile delle risorse naturali e l'azione per il clima c) realizzare uno sviluppo territoriale equilibrato delle economie e comunità rurali, compresi la creazione e il mantenimento di posti di lavoro

Fonte:elaborazione dell'autore.

Il regolamento UE n. 1305/2013 stabilisce inoltre norme concernenti la programmazione, la creazione di reti, la gestione, il monitoraggio e la valutazione, sulla base di responsabilità condivise fra gli Stati Membri e la Commissione, e stabilisce norme che assicurano il coordinamento tra il FEASR e gli altri strumenti dell'Unione (art. 1). Contribuisce allo sviluppo di un settore agricolo più sostenibile, più rispettoso del clima, resiliente, competitivo ed innovativo. Favorisce, inoltre, i processi di sviluppo delle aree a vocazione rurale, di quelle montane, di quelle interne e di quelle decentrate (art. 3).

Come descritto nell'articolo 4 dello stesso regolamento (UE n. 1305/2013) e con riferimento al ruolo multifunzionale svolto dal settore primario e dalle risorse ambientali, il sostegno allo sviluppo rurale contribuisce al raggiungimento di più obiettivi strategici dell'Unione: quello di stimolare la competitività del settore agricolo, garantire la gestione sostenibile delle risorse naturali e l'azione per il clima, realizzare uno sviluppo territoriale equilibrato delle economie e comunità rurali e quello di incentivare l'occupazione. Il regolamento UE n. 1305/2013 rispetto al suo antecedente, il CE n. 1698/2005, dedica una maggiore attenzione all'ambiente, in termini di sostenibilità, quando parla di utilizzo delle risorse e di clima; ed una maggiore attenzione alle questioni sociali quando parla di creazione e di mantenimento di posti di lavoro, alludendo ai temi dell'inclusione sociale e della riduzione del rischio di povertà che sono correlate alla disoccupazione e/o alla perdita del lavoro.

Una ulteriore differenza fra i due regolamenti sullo SR riguarda la loro struttura: il 1698/2005 si caratterizzava per un'organizzazione in Assi e misure (tabella 27) mentre il 1305/2013 si organizza per priorità e per misure (tabelle 28, 29, 30).

Tabella n. 27 - Regolamento (CE) n. 1698/2005 - TITOLO IV - SOSTEGNO ALLO SVILUPPO RURALE

ASSI	MISURE
<p>Asse 1: Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale (artt. 20-35).</p>	<p>a) misure intese a promuovere la conoscenza e sviluppare il potenziale umano,                      b) misure intese a ristrutturare e sviluppare il capitale fisico e promuovere l'innovazione,                      c) misure intese a migliorare la qualità della produzione e dei prodotti agricoli,                      d) misure transitorie per Repubblica ceca, Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Ungheria, Malta, Polonia, Slovenia e Slovacchia.</p>
<p>Asse 2: Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale (artt. 36-51).</p>	<p>a) misure intese a promuovere l'utilizzo sostenibile dei terreni agricoli,                      b) misure intese a promuovere l'utilizzo sostenibile dei terreni forestali.</p>
<p>Asse 3: Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale (artt. 52-60).</p>	<p>a) misure intese a diversificare l'economia rurale,                      b) misure intese a migliorare la qualità della vita nelle zone rurali,                      c) una misura in materia di formazione e informazione, rivolta agli operatori economici impegnati nei settori che rientrano nell'asse 3,                      d) una misura finalizzata all'animazione e all'acquisizione di competenze in vista dell'elaborazione e dell'attuazione di strategie di sviluppo locale.</p>
<p>Asse 4: Leader (artt. 61-65).</p>	<p>a) strategie di sviluppo locale territoriali destinate a territori rurali ben definiti, di livello subregionale,                      b) partenariato pubblico-privato sul piano locale («gruppi di azione locale»),                      c) approccio dal basso verso l'alto, con gruppi di azione locale dotati di potere decisionale in ordine all'elaborazione e all'attuazione di strategie di sviluppo locale,                      d) concezione e attuazione multisetoriale della strategia basata sull'interazione tra operatori e progetti appartenenti a vari settori dell'economia locale,                      e) realizzazione di approcci innovativi,                      f) realizzazione di progetti di cooperazione,                      g) collegamento in rete di più partenariati locali.</p>

Fonte: regolamento (CE) n. 1698/2005.

Tabella n. 28 – La struttura della Politica di sviluppo rurale: programmazioni a confronto

<p align="center"><b>Organizzazione per Assi del regolamento CE n. 1698/2005</b></p>	<p align="center"><b>Organizzazione per Priorità del regolamento UE n. 1305/2013</b></p>
<p>Asse 1: Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale.</p> <p>Asse 2: Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale.</p> <p>Asse 3: Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale.</p> <p>Asse 4: Leader.</p>	<p>1) promuovere il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali.</p> <p>2) potenziare in tutte le regioni 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.</p> <p>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.</p> <p>4) preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi connessi all'agricoltura e alla silvicoltura.</p> <p>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.</p> <p>6) adoperarsi per l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali.</p>

Fonte: elaborazione dell'autore.

Tabella n. 29 – Le Priorità, misure di particolare rilevanza ed ambiti di intervento nei PSR 2014-2020

<b>Organizzazione per priorità del regolamento UE n. 1305/2013</b>	<b>Tipologia di misura</b>	<b>Descrizione della misura per ambito d'intervento</b>
<p>1) promuovere il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali</p> <p>2) potenziare in tutte le regioni 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</p> <p>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</p> <p>4) preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi connessi all'agricoltura e alla silvicoltura</p> <p>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</p> <p>6) adoperarsi per l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali</p>	<p>Misure di particolare rilevanza per diverse priorità dell'Unione</p>	<p>Articolo 15. Servizi di consulenza, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole</p> <p>Articolo 17. Investimenti in immobilizzazioni materiali</p> <p>Articolo 19. Sviluppo delle aziende agricole e delle imprese</p> <p>Articolo 35. Cooperazione</p> <p>Articoli 42 – 44. LEADER</p>

Elaborazione dell'autore su dati UE (regolamento 1305/2013 - ALLEGATO VI: elenco indicativo di misure aventi rilevanza per una o più delle priorità dell'unione in materia di sviluppo rurale.

Tabella n. 30 - Priorità, misure ed ambiti di intervento nei PSR 2014-2020

<b>Organizzazione per priorità del regolamento UE n. 1305/2013</b>	<b>Tipologia di misura</b>	<b>Descrizione della misura per ambito d'intervento</b>
1) promuovere il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali	Misure di particolare rilevanza per la promozione del trasferimento di conoscenze e dell'innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali	<p>Articolo 14. Trasferimento di conoscenze e azioni di informazione</p> <p>Articolo 26. Investimenti in tecnologie silvicole e nella trasformazione, mobilitazione e commercializzazione dei prodotti delle foreste</p>
2) potenziare in tutte le regioni 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	Misure di particolare rilevanza per il potenziamento della competitività dell'agricoltura in tutte le sue forme e della redditività delle aziende agricole	Articolo 16. Regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari
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	Misure di particolare rilevanza per la promozione dell'organizzazione della filiera agroalimentare e della gestione dei rischi inerenti all'agricoltura	<p>Articolo 18. Ripristino del potenziale produttivo agricolo danneggiato da calamità naturali e da eventi catastrofici e introduzione di adeguate misure di prevenzione</p> <p>Articolo 24. Prevenzione e ripristino delle foreste danneggiate da incendi, calamità naturali ed eventi catastrofici</p> <p>Articolo 27. Costituzione di associazioni di produttori</p> <p>Articolo 33. Benessere degli animali</p> <p>Articolo 36. Gestione del rischio</p> <p>Articolo 37. Assicurazione del raccolto, degli animali e delle piante</p> <p>Articolo 38. Fondi di mutualizzazione per le epizootie e le fitopatie e per le emergenze ambientali</p> <p>Articolo 39. Strumento di</p>

		stabilizzazione del reddito
<p>4) preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi connessi all'agricoltura e alla silvicoltura</p> <p>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</p>	<p>Misure di particolare rilevanza per la salvaguardia, il ripristino e la valorizzazione degli ecosistemi dipendenti dall'agricoltura e dalle foreste</p> <p>nonché</p> <p>per la promozione dell'uso efficiente delle risorse e del passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale</p>	<p>Articolo 21, paragrafo 1, lettera a) Forestazione e imboschimento</p> <p>Articolo 21, paragrafo 1, lettera b) Allestimento di sistemi agroforestali</p> <p>Articolo 21, paragrafo 1, lettera d) Investimenti diretti ad accrescere la resilienza e il pregio ambientale nonché la mitigazione dei potenziali ecosistemi forestali</p> <p>Articolo 28. Pagamenti agro-climatico-ambientali</p> <p>Articolo 29. Agricoltura biologica</p> <p>Articolo 30. Indennità Natura 2000 e indennità connesse alla direttiva quadro sull'acqua</p> <p>Articoli 31-32. Indennità a favore delle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici</p> <p>Articolo 34. Servizi silvo-climatico-ambientali e salvaguardia delle foreste</p>
<p>6) adoperarsi per l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali</p>	<p>Misure di particolare rilevanza per la promozione dell'inclusione sociale, della riduzione della povertà e dello sviluppo economico nelle zone rurali</p>	<p>Articolo 20. Servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali</p> <p>Articoli 42 – 44. LEADER</p>

Elaborazione dell'autore su dati UE (regolamento 1305/2013 - ALLEGATO VI: elenco indicativo di misure aventi rilevanza per una o più delle priorità dell'unione in materia di sviluppo rurale.

Le sei priorità descritte nel regolamento UE n. 1305/2013 all'art. 5 esplicitano gli obiettivi tematici del Quadro Strategico Comune, contribuiscono alla realizzazione della strategia *Europe 2020* ed alla realizzazione di obiettivi trasversali quali l'innovazione, l'ambiente, la mitigazione dei cambiamenti climatici e l'adattamento ad essi.

Mentre le misure sono programmate per contribuire alla realizzazione delle priorità dell'Unione in materia di sviluppo rurale (reg. UE n. 1305/2013, art.13) e delle diciotto focus area (ossia una serie di tracce tematiche generali) ad esse ascritte che fungono da guida nella scelta delle misure da attivare e nella definizione dei budget finanziari necessari al raggiungimento degli obiettivi (tabella 31).

Tabella n. 31 – Focus area e priorità del FEASR

<b>Priorità dell'Unione in materia di sviluppo rurale (reg. UE n. 1305/2013, art.5)</b>
<p>Gli obiettivi della politica di sviluppo rurale per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, sono perseguiti tramite le seguenti sei priorità dell'Unione in materia di sviluppo rurale, che a loro volta esplicitano i pertinenti obiettivi tematici del QSC:</p> <p>1) promuovere il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali, con particolare riguardo ai seguenti aspetti:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• stimolare l'innovazione, la cooperazione e lo sviluppo della base di conoscenze nelle zone rurali;</li> <li>• rinsaldare i nessi 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;</li> <li>• incoraggiare l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e la formazione professionale nel settore agricolo e forestale;</li> </ul> <p>2) potenziare in tutte le regioni 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, con particolare riguardo ai seguenti aspetti:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• migliorare le prestazioni economiche di tutte le aziende agricole e incoraggiare la ristrutturazione e l'ammodernamento delle aziende agricole, in particolare per aumentare la quota di mercato e l'orientamento al mercato nonché la diversificazione delle attività;</li> <li>• favorire l'ingresso di agricoltori adeguatamente qualificati nel settore agricolo e, in particolare, il ricambio generazionale;</li> </ul> <p>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, con particolare riguardo ai seguenti aspetti:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 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;</li> <li>• sostenere la prevenzione e la gestione dei rischi aziendali;</li> </ul> <p>4) preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi connessi all'agricoltura e alla silvicoltura, con particolare riguardo ai seguenti aspetti:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 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;</li> <li>• migliore gestione delle risorse idriche, compresa la gestione dei fertilizzanti e dei pesticidi;</li> <li>• prevenzione dell'erosione dei suoli e migliore gestione degli stessi;</li> </ul> <p>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, con particolare riguardo ai seguenti aspetti:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• rendere più efficiente l'uso dell'acqua nell'agricoltura;</li> <li>• rendere più efficiente l'uso dell'energia nell'agricoltura e nell'industria alimentare;</li> <li>• 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;</li> <li>• ridurre le emissioni di gas a effetto serra e di ammoniaca prodotte dall'agricoltura;</li> <li>• promuovere la conservazione e il sequestro del carbonio nel settore agricolo e forestale;</li> </ul> <p>6) adoperarsi per l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali, con particolare riguardo ai seguenti aspetti:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• favorire la diversificazione, la creazione e lo sviluppo di piccole imprese nonché dell'occupazione;</li> <li>• stimolare lo sviluppo locale nelle zone rurali;</li> <li>• promuovere l'accessibilità, l'uso e la qualità delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) nelle zone rurali.</li> </ul>

Fonte: elaborazione dell'autore su dati UE (reg. n. 1305/2013, art.5).



Più nel dettaglio, la prima Priorità, intitolata al “trasferimento delle conoscenze e all’innovazione del settore agro-forestale” è volta ad incentivare la conoscenza e la formazione del capitale umano per promuovere la competitività del settore.

La seconda Priorità tratta la questione della “redditività delle aziende agricole” ed è volta a promuovere i miglioramenti aziendali e quelli delle infrastrutture, gli strumenti di accesso al mercato, la diversificazione delle attività ed il ricambio generazionale.

La terza Priorità parla “di filiera, di qualità e di sanità degli alimenti” e punta l’attenzione sull’organizzazione delle catene alimentari e sulla gestione dei rischi aziendali e della volatilità dei prezzi delle *commodity* agricole nei mercati internazionali (ed evitare gli squilibri che hanno innescato la crisi nel 2007).

La quarta e la quinta Priorità sono intestate alla “gestione sostenibile delle risorse ed alla valorizzazione degli ecosistemi” e sono esplicitate con riferimento all’importanza della biodiversità, delle risorse idriche, delle azioni per il clima e dell’utilizzo di fonti di energia rinnovabile per l’allineamento con la Strategia *Europe 2020*.

Infine, la sesta Priorità potrebbe esse descritta come la più trasversale perché, includendo i temi “dell’inclusione sociale e dell’occupazione” funge da supporto alle politiche di territoriali di integrazione europee.

Il regolamento UE n. 1305/2013 prevede inoltre l’inserimento di sottoprogrammi tematici nei nuovi PSR che fungano da supporto alle suddette priorità e che possono riguardare il sostegno ai giovani agricoltori o alle piccole aziende agricole (reg. UE n. 1305/2013, art. 19, par. 2, terzo comma); le zone montane (reg. UE n. 1305/2013, art. 32, par. 2); le filiere corte; le donne nelle zone rurali; la mitigazione dei cambiamenti climatici e l’adattamento ad essi e la biodiversità.

Per agevolare l’attuazione dei PSR il reg. UE n. 1305/2013 dedica degli articoli all’assistenza tecnica ed alla creazione di reti, nei quali fornisce indicazioni su come accompagnare l’azione di governo dei fondi. Più nel dettaglio, l’articolo 52 istituisce una “Rete europea per lo sviluppo rurale” con la funzione di collegare tra loro reti, organizzazioni e amministrazioni nazionali operanti nel campo dello sviluppo rurale a livello dell’Unione. La “Rete del partenariato europeo per l’innovazione” descritta nell’articolo 53, ha il compito di supportare il PEI (di cui si è già accennato in precedenza) in materia di produttività e sostenibilità dell’agricoltura. La “Rete rurale nazionale” di cui all’articolo 54, riunisce le organizzazioni ed amministrazioni impegnate nello sviluppo rurale.

Il regolamento UE n. 1305/2013 nell’art. 58 (titolo V) indica infine la disponibilità di risorse finanziarie e la loro ripartizione per gli Stati Membri e stabilisce che l’importo globale del sostegno dell’Unione allo sviluppo rurale per il periodo 2014-2020 è di **84 936 milioni di**

euro, a prezzi 2011, conformemente al Quadro Finanziario Pluriennale per il periodo 2014-2020 (Tabella 32 e fig. 7).

Tabella n. 32 – Il sostegno dell'Unione allo sviluppo rurale (2014-2020)

ALLEGATO I

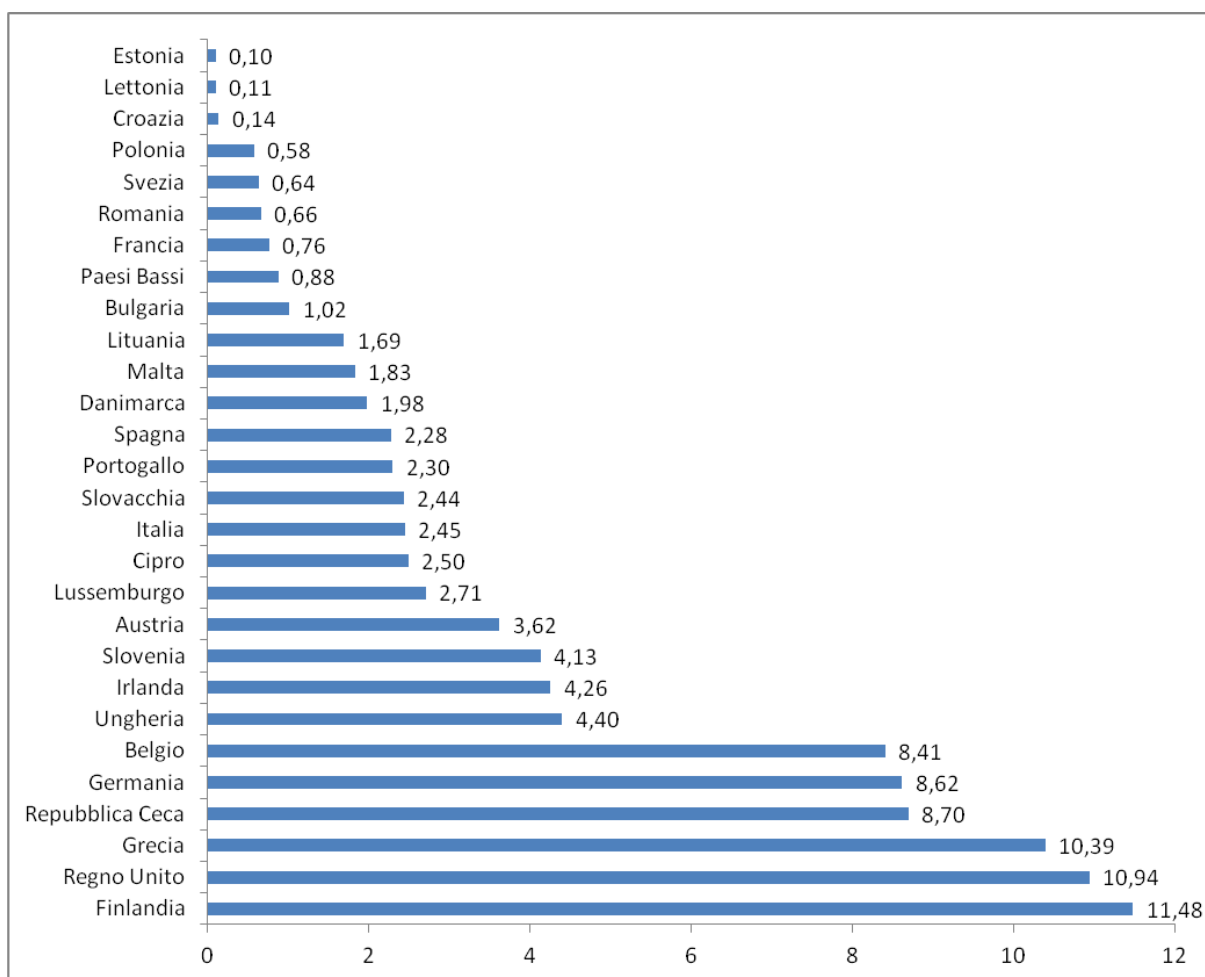
RIPARTIZIONE DEL SOSTEGNO DELL'UNIONE ALLO SVILUPPO RURALE (2014-2020)

(prezzi correnti in EUR)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL 2014-2020
Belgio	78 342 401	78 499 837	78 660 375	78 824 076	78 991 202	79 158 713	79 314 155	551 790 759
Bulgaria	335 499 038	335 057 822	334 607 538	334 147 994	333 680 052	333 187 306	332 604 216	2 338 783 966
Repubblica ceca	314 349 445	312 969 048	311 560 782	310 124 078	308 659 490	307 149 050	305 522 103	2 170 333 996
Danimarca	90 287 658	90 168 920	90 047 742	89 924 072	89 798 142	89 665 537	89 508 619	629 400 690
Germania	1 178 778 847	1 177 251 936	1 175 693 642	1 174 103 302	1 172 483 899	1 170 778 658	1 168 760 766	8 217 851 050
Estonia	103 626 144	103 651 030	103 676 345	103 702 093	103 728 583	103 751 180	103 751 183	725 886 558
Irlanda	313 148 955	313 059 463	312 967 965	312 874 411	312 779 690	312 669 355	312 485 314	2 189 985 153
Grecia	601 051 830	600 533 693	600 004 906	599 465 245	598 915 722	598 337 071	597 652 326	4 195 960 793
Spagna	1 187 488 617	1 186 425 595	1 185 344 141	1 184 244 005	1 183 112 678	1 182 137 718	1 182 076 067	8 290 828 821
Francia	1 404 875 907	1 408 287 165	1 411 769 545	1 415 324 592	1 418 941 328	1 422 813 729	1 427 718 983	9 909 731 249
Croazia	332 167 500	332 167 500	332 167 500	332 167 500	332 167 500	332 167 500	332 167 500	2 325 172 500
Italia	1 480 213 402	1 483 373 476	1 486 595 990	1 489 882 162	1 493 236 530	1 496 609 799	1 499 799 408	10 429 710 767
Cipro	18 895 839	18 893 552	18 891 207	18 888 801	18 886 389	18 883 108	18 875 481	132 214 377
Lettonia	138 327 376	138 361 424	138 396 059	138 431 289	138 467 528	138 498 589	138 499 517	968 981 782
Lituania	230 392 975	230 412 316	230 431 887	230 451 686	230 472 391	230 483 599	230 443 386	1 613 088 240
Lussemburgo	14 226 474	14 272 231	14 318 896	14 366 484	14 415 051	14 464 074	14 511 390	100 574 600
Ungheria	495 668 727	495 016 871	494 351 618	493 672 684	492 981 342	492 253 356	491 391 895	3 455 336 493
Malta	13 880 143	13 965 035	14 051 619	14 139 927	14 230 023	14 321 504	14 412 647	99 000 898
Paesi Bassi	87 118 078	87 003 509	86 886 585	86 767 256	86 645 747	86 517 797	86 366 388	607 305 360
Austria	557 806 503	559 329 914	560 883 465	562 467 745	564 084 777	565 713 368	567 266 225	3 937 551 997
Polonia	1 569 517 638	1 567 453 560	1 565 347 059	1 563 197 238	1 561 008 130	1 558 702 987	1 555 975 202	10 941 201 814
Portogallo	577 031 070	577 895 019	578 775 888	579 674 001	580 591 241	581 504 133	582 317 022	4 057 788 374
Romania	1 149 848 554	1 148 336 385	1 146 793 135	1 145 218 149	1 143 614 381	1 141 925 604	1 139 927 194	8 015 663 402
Slovenia	118 678 072	119 006 876	119 342 187	119 684 133	120 033 142	120 384 760	120 720 633	837 849 803
Slovacchia	271 154 575	270 797 979	270 434 053	270 062 644	269 684 447	269 286 203	268 814 943	1 890 234 844
Finlandia	335 440 884	336 933 734	338 456 263	340 009 057	341 593 485	343 198 337	344 776 578	2 380 408 338
Svezia	248 858 535	249 014 757	249 173 940	249 336 135	249 502 108	249 660 989	249 768 786	1 745 315 250
Regno Unito	371 473 873	370 520 030	369 548 156	368 557 938	367 544 511	366 577 113	365 935 870	2 580 157 491
Totale UE -28	13 618 149 060	13 618 658 677	13 619 178 488	13 619 708 697	13 620 249 509	13 620 801 137	13 621 363 797	95 338 109 365
Assistenza tecnica (0.25 %)	34 130 699	34 131 977	34 133 279	34 134 608	34 135 964	34 137 346	34 138 756	238 942 629
Totale	13 652 279 759	13 652 790 654	13 653 311 767	13 653 843 305	13 654 385 473	13 654 938 483	13 655 502 553	95 577 051 994

Fonte: reg. UE n. 1305/2013.

Figura n. 7 – Allocazione dei Fondi SIE allo sviluppo rurale 2014-2020 per Stato Membro (%)



Fonte: elaborazione dell'autore su dati UE, dicembre 2014.

([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/eligibility/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/eligibility/index_en.cfm))

### 5.3 Il Programma di sviluppo rurale nazionale

Una novità introdotta per il periodo 2014-2020 dal Regolamento (UE) n. 1305/2013 è la possibilità per uno Stato membro di presentare un Programma di sviluppo rurale nazionale e una serie di programmi regionali. Si legge nell'articolo 6 (par. 2) che "Uno Stato membro può presentare un unico programma nazionale per l'insieme del loro territorio o una serie di programmi regionali. In alternativa, esso può presentare, in casi debitamente motivati, un programma nazionale e una serie di programmi regionali. Se uno Stato membro presenta un programma nazionale e una serie di programmi regionali, le misure e/o i tipi di interventi sono programmati a livello nazionale o regionale, ed è garantita la coerenza tra le strategie dei programmi nazionali e regionali". Nell'una o nell'altra ipotesi, gli interventi del PSRN e/o dei PSR regionali sono riconducibili alle linee d'indirizzo strategico del FEASR nel contesto

dell'Accordo di Partenariato e sono volti a realizzare gli Obiettivi Tematici che declinano la Strategia Europe 2020.

L'Italia ha elaborato sia il PSR di carattere nazionale sia i PSR regionali col fine di rispondere ad un ventaglio di fabbisogni emersi dall'analisi SWOT sviluppata all'interno dell'Accordo di Partenariato, e di migliorare, nel complesso, l'implementazione e l'efficacia della programmazione 2014-2020. Dall'analisi è emerso che l'Italia è una nazione con differenze strutturali, economiche, sociali ed ambientali molto marcate. I settori, o punti di debolezza, sui quali intervenire attraverso gli investimenti del FEASR con azioni più mirate e sinergiche riguardano la gestione del rischio in agricoltura, le infrastrutture irrigue e la biodiversità animale; la necessità di superare la frammentazione amministrativa regionale e supportare operazioni sovra-regionali; la coerenza e la complementarietà fra piani d'azione e strumenti attuativi; la disponibilità finanziaria (Mipaaf, 2014).

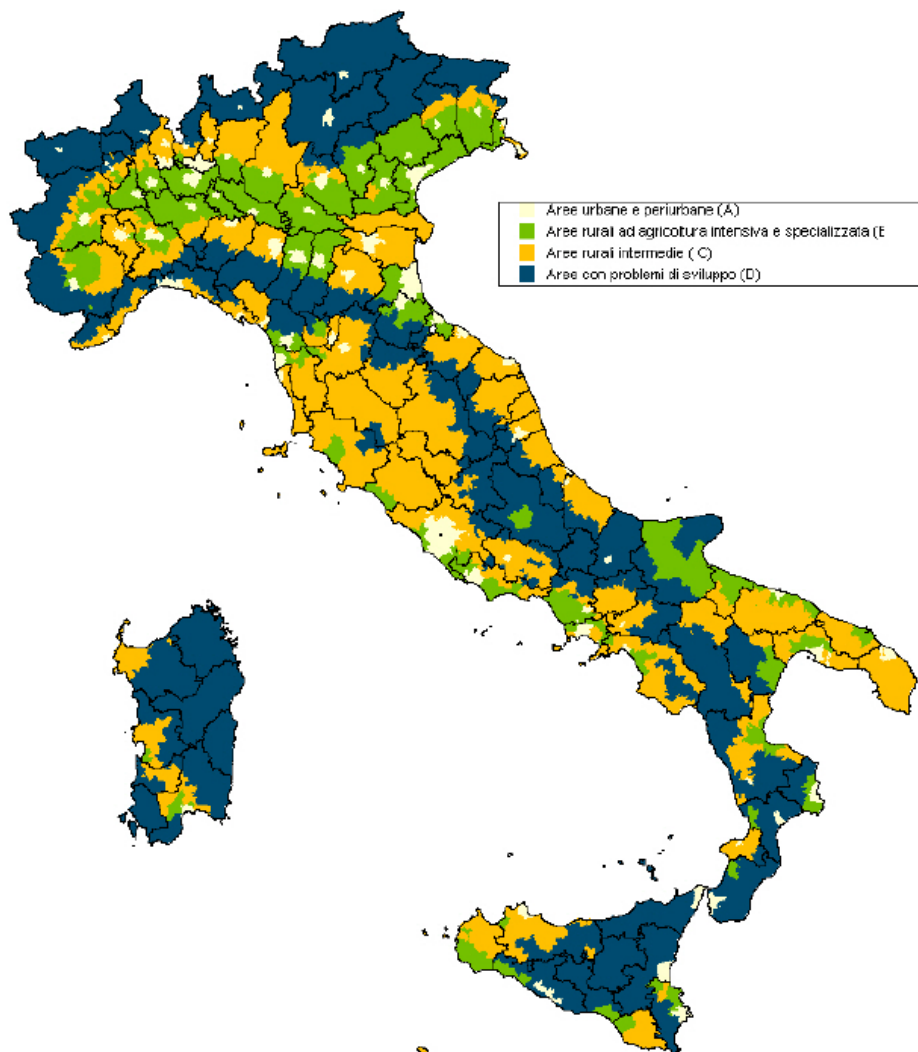
Il PSRN, interessando l'intero territorio nazionale, copre diverse tipologie di aree e 3 linee d'intervento. Le aree, caratterizzate da una forte differenziazione a livello territoriale dei sistemi agricoli e agro-alimentari, sono state classificate (secondo una classificazione propria dell'Italia, alternativa a quella proposta dall'Eurostat) in quattro tipologie:

- a) aree urbane e periurbane,
- b) aree rurali ad agricoltura intensiva,
- c) aree rurali intermedie, nel cui ambito rientrano aree diversificate,
- d) aree rurali con problemi di sviluppo (figura 8).

Le linee d'intervento prevedono:

- la gestione del rischio (sostegno alle assicurazioni agricole agevolate),
- gli investimenti in infrastrutture irrigue a garanzia di un'efficace ed efficiente tutela delle risorse idriche del paese (sostenibilità ambientale ed economica),
- il miglioramento genetico del patrimonio zootecnico e della biodiversità animale (innovazione di processo e di filiera) (Mipaaf, 2014).

Figura n. 8 - Mappatura delle aree rurali dell'Italia nel PSRN 2014-2020



Mappatura aree rurali

Fonte: Mipaaf, 2014.

#### **5.4 Sviluppo locale di tipo partecipativo e sviluppo territoriale integrato**

Il termine “LEADER” (reg. UE n. 1305/2013, artt. 32-36, 42-44) è l’acronimo di “Liaison Entre Actions de Développement de l’Economie Rurale” (collegamento tra le azioni di sviluppo dell’economia rurale) ed è un ben consolidato strumento di sviluppo locale di tipo partecipativo teso a promuovere le zone rurali e rendere dinamiche le comunità locali attraverso partenariati pubblici-privati (i Gruppi di Azione Locale, GAL), nella definizione di una politica “concertata” che sostiene progetti di sviluppo rurale ideati a livello locale e promuove lo sviluppo integrato, endogeno e sostenibile delle aree rurali.

L’approccio Leader si è dimostrato, nel corso degli anni, un efficace strumento di integrazione territoriale, capace di rispondere ai bisogni multisettoriali dello sviluppo rurale endogeno grazie alla sua impostazione "dal basso verso l'alto" (*bottom-up*), grazie all’efficacia dei Piani di Azione Locale (PAL) concepiti ed attuati dai GAL e grazie alla complementarità degli obiettivi di sviluppo dell’economia, del territorio e della popolazione rurale.

La complementarità degli obiettivi e degli interventi ha fatto sì che il contributo del FEASR allo sviluppo locale nell’ambito del LEADER riguardasse anche progetti di cooperazione (tabella 33) e che lo sviluppo locale fosse sostenuto dal FEASR (LEADER e CLLD) e/o in contemporanea dal FESR, dal FSE o dal FEAMP (“Fondi SIE interessati” ai sensi del reg. UE n. 1305/2013, art. 32, par. 1) per gli impegni dedicati all’attuazione degli Investimenti Territoriali Integrati (ITI) con progetti mono o plurifondo.

**Articolo 35**

1. Il sostegno nell'ambito della presente misura è concesso al fine di incentivare ogni forma di cooperazione 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 di cui all'articolo 56.

2. La cooperazione di cui al paragrafo 1 riguarda in particolare i seguenti aspetti:

a) progetti pilota;

b) sviluppo di nuovi prodotti, pratiche, processi e tecnologie nel settore agroalimentare e in quello forestale;

c) 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;

d) cooperazione di filiera, sia orizzontale che verticale, per la creazione e lo sviluppo di filiere corte e mercati locali;

e) attività promozionali a raggio locale connesse allo sviluppo delle filiere corte e dei mercati locali;

f) azioni congiunte per la mitigazione dei cambiamenti climatici e l'adattamento ad essi;

g) 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;

h) 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;

i) attuazione, segnatamente ad opera di associazioni di partner pubblici e privati diversi da quelli definiti all'articolo 32, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1303/2013, di strategie di sviluppo locale, diverse da quelle di cui all'articolo 2, paragrafo 19, del regolamento (UE) n. 1303/2013, mirate ad una o più priorità dell'Unione in materia di sviluppo rurale;

j) stesura di piani di gestione forestale o di strumenti equivalenti;

k) diversificazione delle attività agricole in attività riguardanti l'assistenza sanitaria, l'integrazione sociale, l'agricoltura sostenuta dalla comunità e l'educazione ambientale e alimentare.

3. Il sostegno di cui al paragrafo 1, lettera b), è concesso unicamente a poli e reti di nuova costituzione o che intraprendono una nuova attività.

Il sostegno per gli interventi di cui al paragrafo 2, lettere a) e b), può essere concesso anche a singoli operatori

se questa possibilità è prevista nel programma di sviluppo rurale.

4. I risultati dei progetti pilota di cui al paragrafo 2, lettera a), e degli interventi di cui al paragrafo 2, lettera b), realizzati da singoli operatori secondo il disposto del paragrafo 3 sono divulgati.

5. Sono sovvenzionabili nell'ambito della presente misura i seguenti elementi di costo inerenti alle forme di cooperazione di cui al paragrafo 1:

a) 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;

b) 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;

c) i costi di esercizio della cooperazione;

d) 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;

e) i costi delle attività promozionali.

6. In caso di attuazione di un piano aziendale o di un piano ambientale o di un piano di gestione forestale o di un documento equivalente, o di una strategia di sviluppo, gli Stati membri possono erogare il sostegno sotto forma di sovvenzione globale a copertura dei costi della cooperazione e dei costi dei progetti realizzati, oppure finanziare soltanto i costi di cooperazione e ricorrere ad altre misure o ad altri fondi dell'Unione per sovvenzionare i progetti.

Qualora il sostegno sia versato in forma di importo globale e il progetto attuato rientri in un tipo contemplato da un'altra misura del presente regolamento, si applica l'importo massimo o l'aliquota massima del sostegno.

7. Il sostegno può essere concesso anche per la cooperazione tra soggetti stabiliti in regioni o Stati membri diversi.

8. Il sostegno è erogato per una durata non superiore a sette anni tranne per le azioni ambientali collettive in casi debitamente giustificati.

9. La cooperazione di cui alla presente misura può essere abbinata a progetti sostenuti da fondi dell'Unione diversi dal FEASR sullo stesso territorio. Gli Stati membri provvedono a evitare ogni sovracompensazione per effetto di un possibile cumulo della presente misura con altri strumenti di sostegno nazionali o unionali.

Fonte: reg. UE n. 1305/2013.



### PARTE III - Il ruolo strategico delle aree interne nella programmazione 2014-2020

## **CAPITOLO 6. Le Aree Interne per lo sviluppo locale e lo sviluppo territoriale integrato**

In virtù dell'allargamento dell'Unione a 28 Paesi Membri, nei quali sussistono forti asimmetrie e squilibri territoriali e risulta incompiuto il percorso verso la convergenza e la coesione, per il periodo 2014-2020 è stata pensata (ma è ancora tutto da dimostrare) una programmazione più efficiente, più efficace e più equa rispetto al passato, incentrata sui territori e sulle azioni integrate di sviluppo.

Nei Paesi dell'allargamento l'incidenza delle aree classificate come rurali è aumentata fino a comprendere il 90% della superficie totale e circa il 50% della popolazione comunitaria (De Castro, 2010) ed è sempre più ampio il divario di sviluppo economico, sociale e culturale fra i cittadini europei perché la maggior parte di queste aree sono colpite da dinamiche di declino economico, demografico e sociale, e sono poche quelle capaci di rendere le proprie economie evolute, innovative e competitive nel mercato globale.

Pertanto le caratteristiche delle aree rurali le pongono al centro delle politiche di sviluppo territoriale integrato ancor più che nella precedente programmazione. Le rendono destinatarie di più azioni e beneficiarie dell'intervento di più fondi per lo sviluppo, rurale (FEASR) e regionale (FESR, FSE), perché sono al tempo stesso aree ad alto potenziale endogeno ed aree "con problemi di sviluppo" che necessitano azioni prioritarie di recupero. Le aree rurali diventano i luoghi della competenza condivisa (conformemente al principio di sussidiarietà) e della complementarità degli obiettivi di convergenza e coesione delle politiche strutturali europee del ciclo in corso. Su di esse sono incentrate la Politica di sviluppo rurale e la Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) che, insieme, rappresentano il più grande propulsore di sviluppo locale e di sviluppo territoriale integrato della programmazione 2014-2020.

## Capitolo 7. La Strategia Nazionale per le Aree Interne

La Strategia Nazionale per le Aree Interne (DPS, 2014a) è un documento prodotto a livello nazionale che costituisce un allegato dell'Accordo di Partenariato, all'interno del quale è parte integrante degli Obiettivi Tematici da realizzare in osservanza alle indicazioni del Quadro Strategico Comune.

Viene concepita come una strategia di sviluppo territoriale a largo raggio basata sul recupero e la valorizzazione di aree che ricoprono gran parte della superficie nazionale ed ospitano un capitale umano, naturale ed economico senza eguali.

L'Italia la inserisce nel Piano Nazionale di Riforma (PNR) (MEF, 2014) per invertire il trend demografico, “coniugare azioni di sviluppo locale e una gestione associata dei servizi” (Barca, 2013a) in queste aree, attraverso i fondi ordinari della Legge di stabilità (art. 1, commi 13-14-15-16-17) (DPS, 2014a), e i fondi europei destinati al FEASR e all'esecuzione di programmi plurifondo (FESR, FSE, FC, FEAMP + FEASR).

La formulazione della SNAI prende avvio quando il ciclo 2007-2013 si appresta alla conclusione e risulta auspicabile consolidare o formulare nuove strategie di crescita e competitività nella prospettiva del successivo quadro europeo di programmazione e Fabrizio Barca, ai tempi Ministro per la Coesione Territoriale, rimette al centro degli obiettivi di rilancio economico e sociale dell'Italia lo sviluppo delle Aree Interne (AI).

Nel “Progetto per le Aree Interne dell'Italia” (Barca, 2012b), Barca definisce tali Aree come “quella vasta e maggioritaria parte del territorio nazionale non pianeggiante, fortemente policentrica, con diffuso declino della superficie coltivata e spesso affetta da particolare calo o invecchiamento demografico”, sottolinea la loro importanza per lo sviluppo rurale e locale del Paese e propone di mettere a punto una strategia nazionale a supporto di tali comprensori. Ovvero, uno strumento capace di fornire soluzioni efficaci per lo sviluppo economico e sociale delle aree meno sviluppate e competitive del territorio nazionale e, al tempo stesso, risolvere l'annoso problema della parziale attuazione ed implementazione dei fondi europei.

L'ex Ministro, suggerisce come punto di partenza della Strategia l'individuazione delle migliori *best practise* private e pubbliche già in corso, che abbiano una comprovata efficacia

nei contesti territoriali di riferimento e che possano essere rivisitate e riproposte, in termini più generali, secondo l'ottica della sostenibilità e della complementarità di azione fra programmi e politiche ai diversi livelli di governo. Indica per la fase di elaborazione ed attuazione di adottare "un processo di co-progettazione da parte dei territori attorno ad alcuni temi chiave o risorse chiave" (Barca, 2012b), capace di interpretare ed assolvere le priorità delle politiche settoriali ordinarie (sul piano regionale) e le misure nazionali, sulla base delle indicazioni contenute nel QSC che rendono attuabili e spendibili i fondi comunitari.

Il percorso sulla SNAI delineato da Barca è proseguito anche con altri autori, in documenti ed incontri successivi, che hanno animato il dibattito europeo e nazionale sull'opportunità di inserire tale strumento "aggiuntivo" - per il rilancio delle aree svantaggiate e di quelle con problemi o ritardo di sviluppo - entro i confini della più ampia politica territoriale finanziata dai Fondi SIE. La natura, le condizioni attuali delle aree oggetto di discussione ed i risultati attesi da una siffatta strategia, in termini di mercato del lavoro e diritti di cittadinanza, hanno portato all'elaborazione di una Strategia Nazionale per le Aree Interne che oltre a prendere in considerazione le zone a più alta vocazione agricola (le aree rurali) offrisse opportunità ed incentivi di crescita anche a zone con limiti altimetrici e geografici (le zone montane) o a zone prive di servizi essenziali o lontane da essi (le aree periferiche), e che riuscisse ad intercettare fonti di finanziamento da più strumenti in sinergia e complementarità.

L'analisi ricognitiva di contesto del territorio regionale e nazionale ha determinato il fulcro concettuale della SNAI in atto, nella distinzione fra obiettivi locali ed obiettivi nazionali di sviluppo. Obiettivi che si traducono in un insieme di azioni da perseguire simultaneamente per attivare i processi di animazione delle economie locali, per invertire la tendenza demografica della popolazione di queste aree (abbandono ed invecchiamento) e per realizzare la coesione territoriale e sociale.

Più nel dettaglio, gli obiettivi locali riguardano:

- l'incremento del benessere della popolazione locale,
- la ricostituzione ed il consolidamento della vitalità delle comunità locali,
- il rafforzamento dei fattori di sviluppo locale,

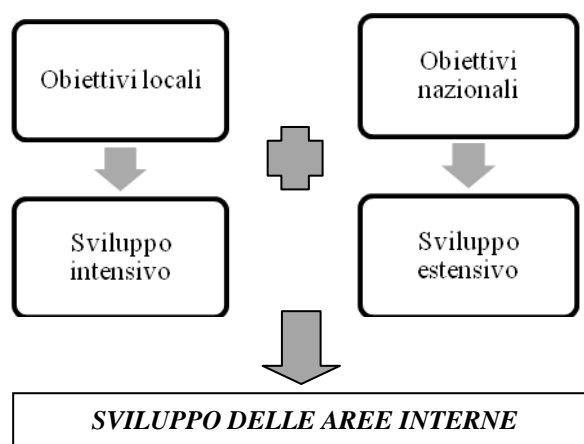
e producono un tipo di sviluppo che può essere definito intensivo, alludendo agli effetti o all'impatto da esso prodotto sui cambiamenti che incrementano il benessere pro-capite dei residenti delle Aree Interne. Di contro, gli obiettivi nazionali riguardano:

- l'aumento dell'occupazione (e della popolazione),
- la ri-utilizzazione del capitale territoriale non utilizzato,

- la riduzione dei costi sociali legati al recupero di queste Aree (assetto idro-geologico, manutenzione del suolo, tutela della diversità biologica), che producono lo sviluppo estensivo, ovvero quei cambiamenti che oltre ad incrementare il benessere pro-capite dei residenti delle Aree Interne realizzano un incremento nella scala dei processi produttivi.

In definitiva, entrambi gli obiettivi concorrono indistintamente ad attivare processi di crescita e si rafforzano a vicenda quando agiscono in tandem perché il loro fine ultimo è il medesimo, intensivo o estensivo che dir si voglia, è pur sempre lo “sviluppo” (figura 9).

Figura n. 9 - Il modello di sviluppo delle Aree Interne



Fonte:elaborazione dell'autore.

Ma bisogna puntualizzare che la SNAI viene concepita come una strategia di medio e lungo termine (fra i 5 ed i 15-20 anni) e la sua realizzazione procede secondo un'alternanza di fasi.

Pertanto gli obiettivi appena definiti possono essere immaginati come il punto di arrivo della strategia, a monte dei quali, va sottolineato, vanno prima costruite le precondizioni per lo sviluppo territoriale, vanno poi promosse quelle azioni che fungono da incipit per l'attuazione della strategia (i progetti), si passa attraverso la realizzazione di obiettivi intermedi e si arriva, per ultimo, al compimento degli obiettivi finali che consistono nel miglioramento della qualità della vita delle persone che vivono nelle Aree Interne, nel ridurre l'emigrazione, attrarre anzi nuovi residenti, e nel favorire, tra l'altro, la ripresa delle nascite.

In particolare, le precondizioni di base riguardano l'adeguamento della qualità e della quantità dell'offerta di servizi essenziali (servizi sanitari, istruzione e formazione professionale, mobilità), in assenza dei quali verrebbe negato o lesa un principio costituzionale di parità delle opportunità di cittadinanza (il diritto di cittadinanza).

I progetti possono riguardare diversi ambiti di intervento e possono essere rivolti a numerosi

fattori di crescita identificati in azioni di:

- tutela del territorio,
- valorizzazione delle risorse naturali e culturali,
- turismo sostenibile,
- sistemi agro-alimentari,
- sviluppo locale,
- risparmio energetico,
- filiere locali di energia rinnovabile,
- saper fare e l'artigianato.

Mentre gli obiettivi-intermedi sono 5 e riguardano:

1. l'aumento del benessere della popolazione locale,
2. l'aumento della domanda locale di lavoro e dell'occupazione,
3. l'aumento del grado di utilizzo del capitale territoriale,
4. la riduzione dei costi sociali della de-antropizzazione,
5. il rafforzamento dei fattori di sviluppo locale.

Gli obiettivi intermedi sono di carattere marcatamente locale con riferimento al benessere della popolazione e all'utilizzo del capitale territoriale ma negli altri casi si pongono in relazione a due ambiti di carattere più generale: il "mercato" ed il "lavoro". In rapporto, nel primo caso, ai sistemi locali ed ai loro attori economici principali che si devono confrontare con la domanda e le preferenze di consumatori e di investitori di un mercato ormai globale che ha i sistemi locali come ambiti di produzione e come fine quello di consolidare la domanda di beni e di servizi prodotti localmente.

In rapporto nel secondo caso, ad una vera e propria sfida, ovvero la ricostruzione del settore "lavoro" perché, negli ultimi decenni, le Aree Interne si sono svuotate a causa dell'emigrazione, del blocco delle nascite, della mancanza di opportunità per la gente del luogo. Si sono molto ridotte sia le fasce della popolazione in età lavorativa (i giovani emigrano, la popolazione residente invecchia), sia i tassi di attività (cresce il numero di residenti disoccupati), sia la conoscenza incorporata nel lavoro (le pratiche agricole ed artigianali della tradizione sono spesso andate perse) (tabella 34).

Tabella n. 34 – Le Aree Interne (AI) dal vecchio millennio ai giorni nostri

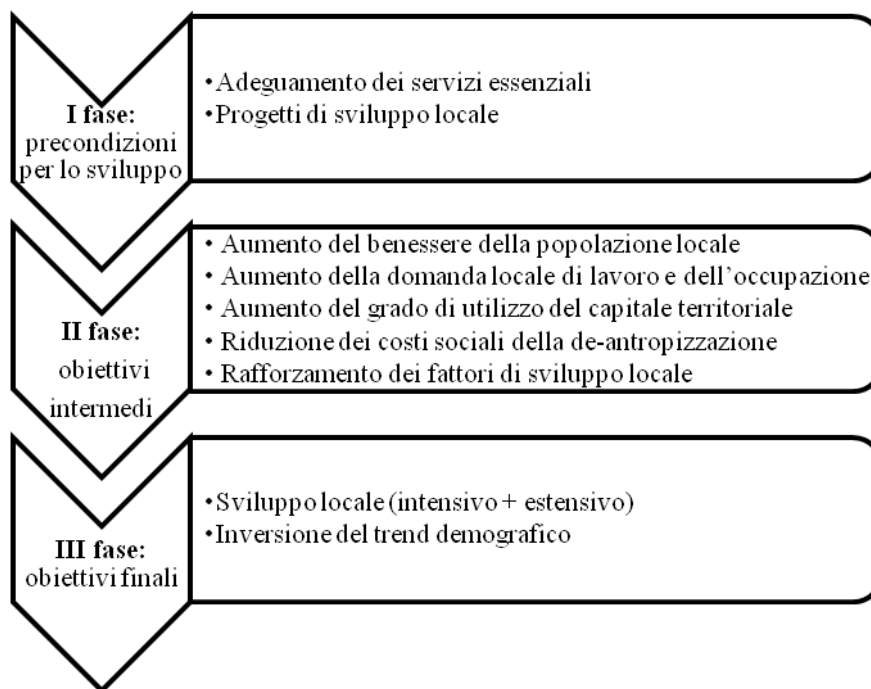
<p>Le AI fino al dopoguerra</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• capitale territoriale fortemente utilizzato</li> <li>• paesaggio dei sistemi agro-forestali</li> <li>• luoghi delle conoscenze tradizionali e dell'artigianato</li> <li>• luoghi di presidio del territorio (cura dell'ambiente, opere di sistemazioni idrauliche, difesa del suolo, manutenzione dei fabbricati rurali)</li> </ul>
<p>Le AI dal dopoguerra agli anni 80</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• industrializzazione e crescita economica (graduale abbandono delle Aree Interne)</li> <li>• crescita polarizzata: nascita dei grandi, medi e piccoli centri urbani e decrescita dei sistemi urbani intercomunali (territori montani e alto-collinari caratterizzati quasi esclusivamente da borghi e centri minori, ovvero le Aree Interne)</li> <li>• diminuzione del grado di utilizzo del capitale territoriale (spopolamento delle Aree Interne)</li> <li>• interpretazione macro-regionale "Sud", "Centro" e "Nord" (fa passare in secondo piano il tema delle Aree Interne)</li> </ul>
<p>Le AI dagli anni 80 al nuovo millennio</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• capitale territoriale non utilizzato</li> <li>• "paesaggi dell'abbandono"</li> <li>• capitale edilizio in dis-uso</li> <li>• perdita del <i>know how</i></li> <li>• perdita di diversità biologica</li> <li>• dissesto idrogeologico</li> </ul>
<p>Le AI oggi</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• si torna a parlare di sviluppo locale e si riscoprono l'importanza ed il potenziale endogeno di sviluppo delle AI</li> </ul>

Fonte:elaborazione dell'autore.

Tale ricostruzione potrebbe essere realizzata attraverso l'arresto dei fenomeni di spopolamento ed abbandono delle AI e l'impiego di una solida fascia di popolazione in età lavorativa, attraverso il potenziamento delle conoscenze e della formazione del capitale umano del luogo, ed attraverso un'adeguata remunerazione del lavoro stesso. Da accompagnare, come già evidenziato, dall'adeguamento del livello dei servizi essenziali di "cittadinanza" (disponibilità di scuole, ospedali, vie e mezzi di trasporto, connettività virtuale ed accesso ad internet), in assenza dei quali non sussistono le condizioni minime per

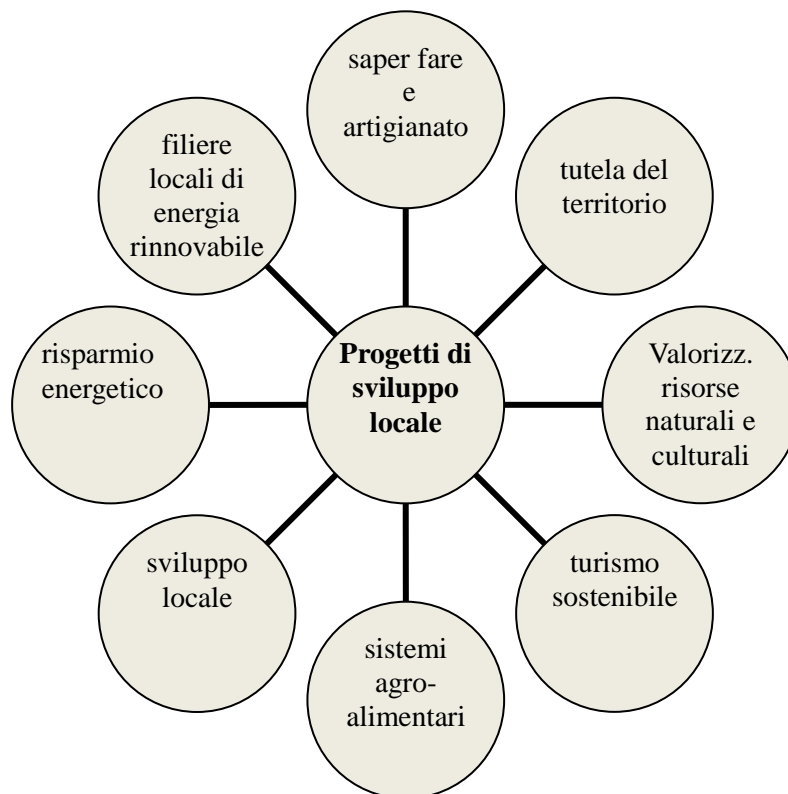
l'insediamento ed il presidio dei luoghi, né l'offerta di lavoro, né la possibilità di costruire un progetto di sviluppo locale (figure 10 e 11).

Figura n.10 – Le tappe della Strategia Nazionale per le Aree Interne



Fonte: elaborazione dell'autore.

Figura n. 11 – I progetti di sviluppo locale



Fonte: elaborazione dell'autore.



## Capitolo 8. Identificazione ed organizzazione territoriale delle Aree Interne

Secondo la definizione generale contenuta nella Strategia Nazionale per le Aree Interne, le Aree Interne sono “quella parte maggioritaria del territorio italiano caratterizzata dalla significativa distanza dai centri di offerta di servizi essenziali” (DPS, 2014a).

La loro individuazione parte da una lettura policentrica del territorio italiano che è caratterizzato da due tipi di sistemi urbani: da una parte grandi, medi e piccoli centri urbani costituiti da una rete di Comuni o aggregazioni di Comuni, nei quali è possibile trovare una vasta offerta di servizi e che pertanto possono essere definiti come poli o centri di offerta di servizi; dall'altra, piccoli sistemi urbani intercomunali, spesso situati nei territori montani ed alto-collinari, che gravitano attorno alle aree definite come poli secondo diversi livelli di perifericità spaziale.

In particolare, il “centro di offerta di servizi” viene individuato, nella SNAI, come quel Comune o aggregato di Comuni confinanti, in grado di offrire simultaneamente: tutta l'offerta scolastica secondaria, almeno un ospedale sede di DEA di I livello<sup>4</sup> e almeno una stazione ferroviaria di categoria Silver<sup>5</sup>. Riguardo il livello di perifericità delle restanti aree urbane rispetto al centro di offerta di servizi, sulla base di un indicatore di accessibilità a queste aree, calcolato in termini di minuti di percorrenza rispetto al polo più prossimo, nella SNAI è stata fatta una classificazione e suddivisione degli altri Comuni in quattro fasce:

- aree di cintura,
- aree intermedie,
- aree periferiche, e

---

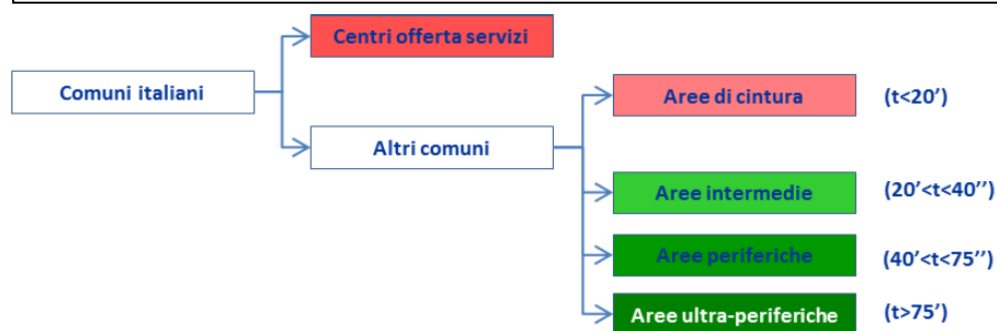
<sup>4</sup> L'ospedale sede DEA di I livello rappresenta un'aggregazione funzionale di unità operative che, oltre alle prestazioni fornite dal Pronto Soccorso, garantisce le funzioni di osservazione, breve degenza e di rianimazione e realizza interventi diagnostico-terapeutici di medicina generale, chirurgia generale, ortopedia e traumatologia, terapia intensiva di cardiologia. Inoltre assicura le prestazioni di laboratorio di analisi chimico-cliniche e microbiologiche, di diagnostica per immagini, e trasfusionali (DPS, 2014).

<sup>5</sup> RFI classifica le stazioni in: PLATINUM, stazioni caratterizzate da una frequentazione ed un alto numero di treni medi/giorno; GOLD, impianti medio-grandi che presentano una frequentazione abbastanza alta; SILVER, impianti medio-piccoli con una frequentazione media; BRONZE, impianti piccoli con una bassa frequentazione che svolgono servizi regionali (DPS, 2014).

- aree ultra periferiche.

Secondo questa classificazione la natura di AI è identificata nella “lontananza” dai centri di offerta dei servizi essenziali e pertanto il termine “Area Interna” non è sinonimo di “area di montagna” o di “area debole” ma indica che da quell’area per raggiungere un servizio tipo come una scuola o un ospedale o una stazione ferroviaria, si impiegano un numero x di minuti di percorrenza. Al crescere del numero di minuti impiegati per raggiungere il servizio tipo, cresce il livello di perifericità. E ciascuna fascia indica un range di tempo medio di distanza dai servizi. Più nel dettaglio, le fasce sono state calcolate “usando i terzili della distribuzione della distanza in minuti dal polo prossimo, pari a circa 20 e 40 minuti. È stata poi inserita una terza fascia, oltre 75 minuti, pari al 95-esimo percentile, per individuare i territori ultra periferici” (DPS, 2014a). Quindi la prima, definita area di cintura, sarà quella per la quale si impiegano meno di 20 min per raggiungere il centro di offerta di servizi; la seconda, o area intermedia, richiede fra 20 i ed i 40 minuti; la terza, o area periferica, richiede fra 40 e 75 minuti; la quarta fascia, o area ultra periferica, oltre 75 minuti (figure 12, 13 e tabella 35).

Figura n.12 – Classificazione dei comuni secondo il livelli di perifericità



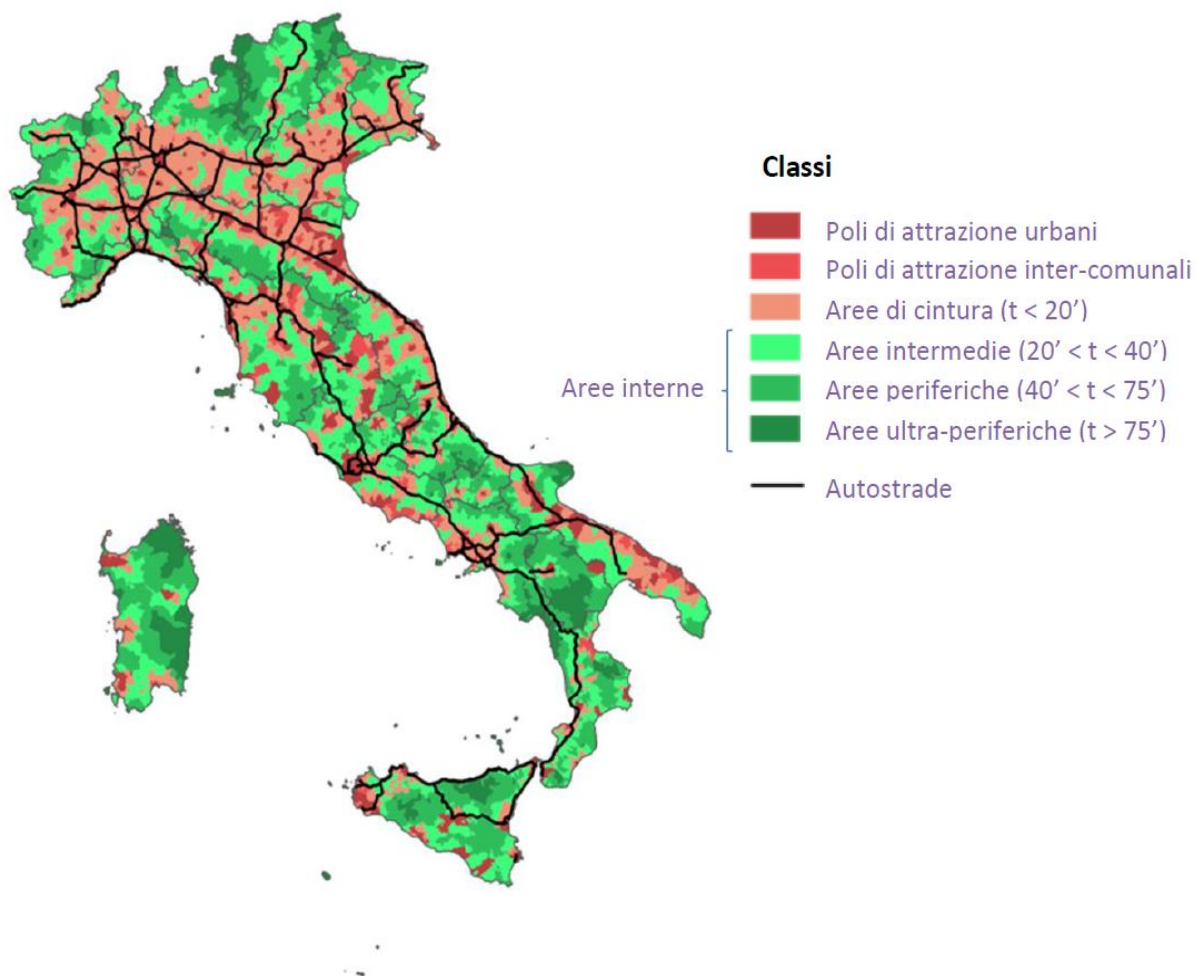
Fonte: DPS, 2014a

Tabella n. 35 - Principali caratteristiche dei Comuni classificati secondo la metodologia proposta

Classificazione Comuni	Numero	%	Altitudine	Popolazione	%	Variazione		
						%	Superficie	
						1971-2011	%	
Polo	219	2,7	145	21.223.562	35,7	-6,8	29.519	9,8
Polo intercomunale	104	1,3	166	2.466.455	4,1	22,7	6.251	2,1
Cintura	3508	43,4	215	22.203.219	37,4	35,8	81.815	27,1
Intermedio	2377	29,4	395	8.952.266	15,1	11,6	89.448	29,6
Periferico	1526	18,9	607	3.671.372	6,2	-8,1	73.256	24,3
Ultra-periferico	358	4,4	627	916.870	1,5	-5,3	21.784	7,2
<b>TOTALE</b>	<b>8092</b>	<b>100,0</b>	<b>358</b>	<b>59.433.744</b>	<b>100,0</b>	<b>9,8</b>	<b>302.073</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaborazione UVAL-UVER su dati Istat – Censimento della popolazione 1971 e 2011

Figura n. 13 – Mappa delle Aree Interne dell'Italia



Fonte: Elaborazione UVAL-UVER su dati Ministero della Salute, Ministero dell'Istruzione e FS

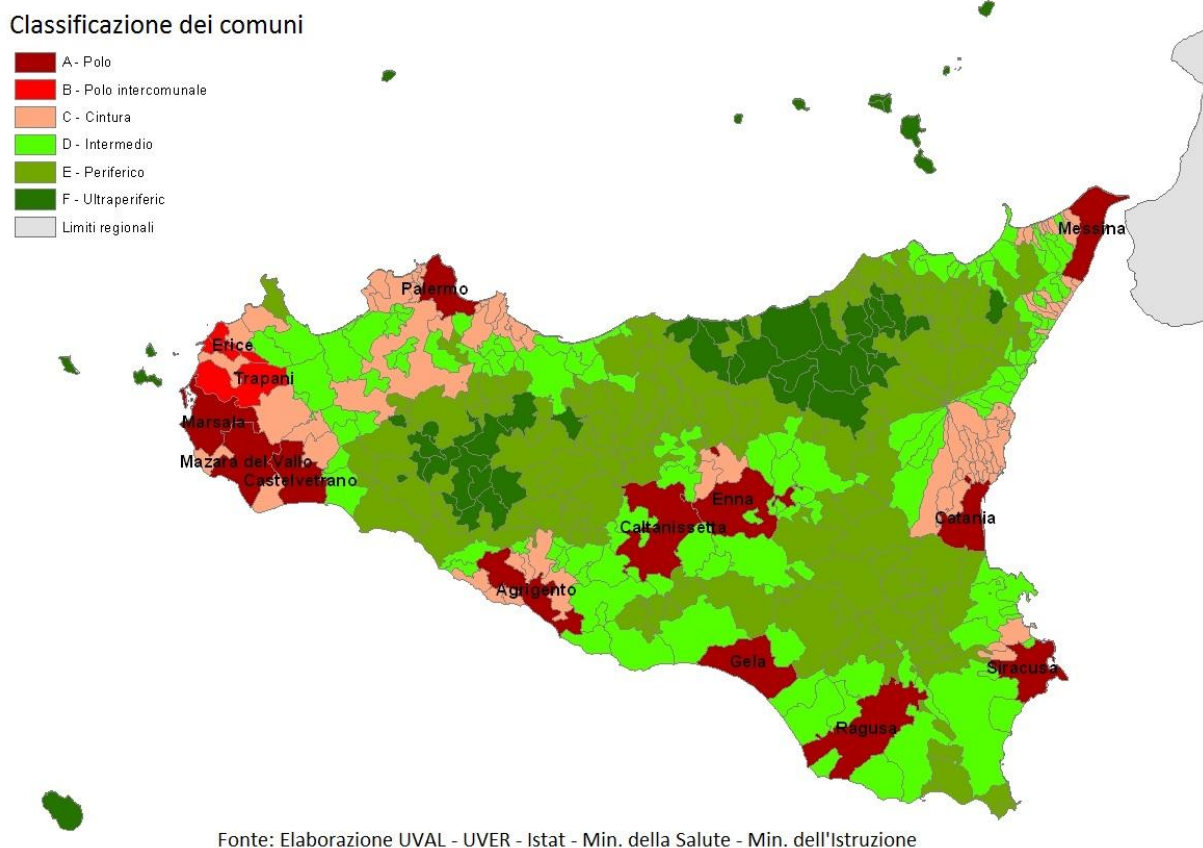
Le Aree interne così individuate, risultanti dalla somma fra le aree intermedie, le aree periferiche e quelle ultra-periferiche, rappresentano approssimativamente (secondo quanto indicato nella SNAI):

- il 53% dei Comuni italiani (4.261),
- il 23% della popolazione italiana (più di 13.540 abitanti),
- il 60% e più della superficie nazionale.

Inoltre dal confronto con la mappatura delle aree rurali (fig. 8) del Programma di sviluppo rurale nazionale (Mipaaf, 2014) emerge che circa il 97% della popolazione delle AI risiede in Comuni della zona c (aree rurali intermedie) e della zona d (aree rurali con problemi di sviluppo), di conseguenza, tutti i Comuni delle Aree Interne sono Comuni rurali e tutta la popolazione è popolazione rurale. Questo dato è ancor più evidente in regioni come la Sicilia,

nella quale circa l'80% sul totale dei Comuni fa parte delle AI ed in particolare di quelle intermedie e periferiche (figura 14).

Figura n. 14 - Mappa delle Aree Interne dei Comuni siciliani



Le ragioni di questa distribuzione sono legate ad andamenti socio-economici e demografici che hanno interessato tutto il Paese ma che nelle AI sono ancora più accentuati.

Come viene dettagliatamente documentato nella SNAI e si riporta in seguito (DPS, 2014a), è il caso delle trasformazioni demografiche in base alle quali negli ultimi quarant'anni la popolazione italiana è aumentata di circa il 10% ma nelle Aree Interne è stata decisamente più contenuta, anzi, nei Comuni periferici ed ultra-periferici è diminuita e sono stati registrati tassi negativi di crescita della popolazione già dai primi anni Settanta (soprattutto in alcune regioni come la Liguria, il Friuli, il Piemonte ed il Molise). Al tempo stesso si registra un costante aumento sul totale della popolazione anziana (con gli over 65) che è quasi raddoppiata tra il 1971 e il 2011 (secondo i dati tratti dai censimenti). Il fenomeno dell'invecchiamento ha interessato sia i Centri che le AI, ma soprattutto le aree periferiche ed ultra-periferiche (soprattutto del Centro-Nord).

Gli effetti di queste dinamiche sono stati solo in parte 'mitigati' dall'intensificarsi della

presenza straniera tanto nei Centri quanto nelle Aree Interne: negli ultimi 10 anni gli stranieri residenti in Italia sono passati dal 2% al 7% circa.

Le trasformazioni demografiche, sia quantitative sia qualitative, hanno determinato, soprattutto nelle AI, un allentamento del presidio della popolazione sul territorio e un cambiamento nell'uso del suolo e della sua destinazione. Ciò ha determinato, come conseguenza, la perdita della tutela attiva del territorio e gravi fenomeni di degrado ambientale quali la perdita di biodiversità, la perdita di suolo (erosione) e l'aumento del livello del rischio idrogeologico (con costi economici e sociali notevoli).

Tranne per i sistemi ad agricoltura intensiva ed i contesti in cui sono presenti sistemi agricoli di qualità (la frutticoltura del Trentino, la Pianura Padana, le aree vitivinicole della Sicilia), tanto nei Centri quanto nelle AI, negli ultimi trent'anni è diminuita la superficie agricola utilizzata (SAU)<sup>6</sup> e, di contro, è aumentata la superficie coperta da foreste.

Attualmente il patrimonio forestale nazionale supera i 10 milioni di ettari<sup>7</sup> e dal 1948 ad oggi si è incrementato di oltre il doppio. Ricopre oltre un terzo della superficie nazionale, e per oltre il 70% ricade nelle AI. Se si considera la categoria 'bosco', oltre l'80% è situata nelle Aree Interne e di questa, circa il 70% è costituita da Siti di Interesse Comunitario (SIC), Zone di Protezione Speciale (ZPS) ed Aree Naturali protette.

Coerentemente con le caratteristiche fisiche delle AI, la loro struttura economica si caratterizza per una forte specializzazione nel settore primario (il 73% dei Comuni delle AI, contro il 43% dei Centri) soprattutto nelle regioni del Sud Italia (Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Sicilia, Sardegna).

A livello nazionale nelle Aree Interne il reddito imponibile medio per abitante nel 2010 era del 18% inferiore a quello dei Centri<sup>8</sup>. In generale la differenza tende ad aumentare spostandosi da Nord verso Sud. Dal 2004 al 2010 il reddito medio imponibile per abitante delle Aree interne è cresciuto meno rispetto a quello dei Centri (+10,6 per cento contro +11,4 per cento), segnando un incremento del differenziale tra queste due aree (DPS, 2014a).

In genere nelle AI prevalgono i Comuni di piccole dimensioni e questo fattore rende l'organizzazione dell'offerta dei servizi in queste aree particolarmente difficile. Su questo punto bisogna fare qualche riflessione perché, l'importanza della SNAI è proprio quella di vincere la scommessa contro la marginalizzazione delle aree periferiche o ultraperiferiche che sono quelle più svantaggiate in termini di sviluppo e di possibilità di accesso a beni e servizi.

Ad esempio, nelle Aree Interne le scuole medie sono presenti nel 60% dei Comuni e le scuole

---

<sup>6</sup> I dati sulla SAU sono desunti dai censimenti dell'agricoltura che vanno dal 1982 al 2010 (DPS, 2014).

<sup>7</sup> Elaborazioni su dati AGRIT - Populus 2010 (DPS, 2014).

<sup>8</sup> Elaborazioni su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze 2012 (DPS, 2014).

superiori solo nel 20%, contro le percentuali relative ai Poli dove, secondo i dati del Ministero dell'istruzione per l'anno 2010-2011, le scuole medie e superiori sono presenti con percentuali prossime al 100%. Si legge a tal proposito nella SNAI che "la scuola è presidio civile, sociale e culturale e luogo di elezione per la formazione della cittadinanza e per la formazione di capitale umano. Perdendo la scuola, un territorio è quasi naturalmente destinato all'abbandono e alla compromissione delle proprie capacità di sviluppo. La scuola, come istituzione, dovrebbe assolvere essenzialmente a tre funzioni. La prima, fondamentale, è quella di fornire ai giovani una formazione adeguata che garantisca loro apprendimenti e competenze adeguate e così anche la libertà di decidere se restare o andarsene. La seconda funzione della scuola dovrebbe essere, poi, quella di fornire ai ragazzi gli strumenti per dare un senso, anche produttivo, a rimanere nella loro terra di nascita: si tratta di una formazione mirata alle particolari attitudini e competenze che sono necessarie ai lavori a forte identità locale. La terza funzione della scuola dovrebbe, infine essere, quella di centro per la formazione di cittadinanza, prima di tutto per gli studenti, ma anche per il resto della popolazione". È evidente che nelle Aree Interne questo triplice ruolo della scuola è ancora più importante di quanto non lo sia nelle grandi città ed è pertanto necessario implementare in modo efficace e puntuale la SNAI per non rendere vane le possibilità di sviluppo e di recupero di queste aree.

Come non parlare, infine, dell'accesso ai servizi ospedalieri per coloro che risiedono nelle AI: la distanza dal Comune più vicino dotato d'ospedale, passa da una media di 9 minuti per i Comuni situati nella cintura dei poli fino ad arrivare ad una media di 38 minuti delle aree interne maggiormente periferiche (DPS, 2014a).

Quando in queste aree non si riesce ad apportare interventi significativi come l'offerta scolastica, gli ospedali capaci di garantire i servizi sanitari essenziali (pronto-soccorso; emergenze; punti parto; trasfusioni) e adeguati sistemi di mobilità interna ed esterna si pone da un lato una questione di costituzionalità e di diritto alla cittadinanza piena; dall'altro si entra in un circolo vizioso di marginalità per cui all'emorragia demografica segue un processo di continua rarefazione dei servizi stessi, precludendo l'utilità di un qualsiasi intervento di sviluppo (DPS, 2014a) (tabella 36).

Tabella n. 36 - Aree Interne: analisi sullo stato di fatto

### **Caratteristiche socio-economiche e demografiche delle Aree Interne e disponibilità di servizi**

- Trasformazioni demografiche qualitative e quantitative (riduzione del n. di residenti, riduzione del tasso di natalità, aumento degli over 65).
- Aumento della presenza straniera in queste Aree.
- Cambiamento nell'uso del suolo e nella sua destinazione (perdita della tutela attiva del territorio e degrado ambientale).
- Diminuzione della SAU.
- Aumento della superficie forestale (circa il 70% della superficie forestale ricade nelle AI: siti di interesse comunitario 14%, zone di protezione speciale 13%, e aree naturali protette 10%).
- Forte specializzazione del settore primario (il 73% dei Comuni delle AI) più diffusa nelle regioni del mezzogiorno, soprattutto nel settore alimentare.
- Reddito imponibile medio per abitante < 18% rispetto ai poli (Ministero economia e finanza 2012) con differenze maggiori da nord a sud.
- Comuni di piccole dimensioni soprattutto nelle Aree periferiche ed ultraperiferiche (fino all'86% del totale).
- Nelle Aree Interne le scuole medie sono presenti nel 60% dei Comuni e le scuole superiori solo nel 20%
- La distanza dal Comune più vicino dotato d'ospedale, passa da una media di 9 minuti per i Comuni situati nella cintura dei poli fino ad arrivare ad una media di 38 minuti delle aree interne maggiormente periferiche.
- Circa il 97% della popolazione delle AI risiede in Comuni della zona c (aree rurali intermedie) e della zona d (aree rurali con problemi di sviluppo) della mappatura delle aree rurali del PRSN.
- Tutti i Comuni delle Aree Interne sono Comuni rurali e tutta la popolazione, è popolazione rurale.

Fonte: elaborazione dell'autore su dati DPS (2014a).

## **Capitolo 9. La complementarità nella Strategia Nazionale per le Aree Interne**

La Strategia Nazionale per le Aree Interne punta a sollecitare territori periferici e in declino demografico verso obiettivi di rilancio socio-economico agendo simultaneamente sul rafforzamento e la razionalizzazione della gestione dei servizi collettivi essenziali (diritti di cittadinanza) e di cura del territorio.

Tale strategia si caratterizza per un'importante innovazione di metodo nella filiera attuativa dei processi di sviluppo locale, data dall'utilizzo di strumenti nuovi e capaci di agire in complementarità di impegni e di azioni attraverso programmi mono o plurifondo. La dimensione territoriale della programmazione 2014-2020 recepisce le proposte di Investimenti Territoriali Integrati (ITI) e di strumenti di sviluppo locale di tipo partecipativo (CLLD) quali modalità attuative adottabili nell'ambito delle strategie territoriali regionali, o nell'ambito della cooperazione territoriale (reg. UE n. 1305/2013, art. 35).

Per le Aree Interne selezionate, il finanziamento degli interventi di sviluppo locale riguarderà tutti i fondi comunitari (in particolare: FESR, FSE, FEASR), nel rispetto delle loro competenze, e sarà integrato da condizioni vincolanti, che troveranno puntuale riferimento in accordi espliciti (Accordi di Programma Quadro, APQ) fra Enti locali, Regioni e Amministrazioni centrali (DPS, 2014a).

### **9.1 Organizzazione dell'azione**

La Strategia Nazionale per le Aree Interne si concretizza attraverso l'individuazione di Progetti integrati d'Area, aventi ad oggetto uno o più ambiti di intervento da sviluppare su "unità di riferimento" che sono le aree-progetto, ovvero sistemi intercomunali che permettono di collegare la strategia di sviluppo economico locale con la strategia regionale e nazionale di adeguamento dell'offerta dei servizi di cittadinanza.

Lo strumento per inquadrare l'attuazione della Strategia d'Area e per assumere impegni puntuali (nella descrizione progettuale, nel funzionamento e nelle scadenze) fra Regioni,



Centro (il livello nazionale) ed Enti locali, è l'Accordo di Programma Quadro, sottoscritto dalle Regioni, dagli Enti Locali, dall'Amministrazione Centrale di Coordinamento e dalle altre Amministrazioni competenti per materia. Il ricorso all'APQ consente la collaborazione con i referenti e i presidi che, a livello locale, regionale e centrale, gestiscono i temi oggetto dell'intervento e garantisce la coerenza e l'attuazione dei Progetti.

Sulla base delle indicazioni contenute nella SNAI, l'attuazione della strategia si articola in due fasi:

- l'individuazione delle aree-progetto,
- la preparazione dei Progetti di Area.

“Le aree su cui concentrare gli interventi verranno individuate sulla base di indicatori di natura oggettiva, specifici, pertinenti e coerenti con la missione dei Fondi SIE, nell'ambito dei Programmi a seguito dell'analisi dei fabbisogni e delle tendenze in atto. Tali indicatori saranno esplicitati in tutti i programmi SIE nella parte di analisi del contesto e dei fabbisogni, con l'ausilio di un sistema di indicatori denominato “Diagnosi aree progetto”, e nella parte di descrizione delle strategie del Programma. Verrà impiegata una procedura di istruttoria e selezione pubblica effettuata in modo congiunto dalle Regioni, sotto la responsabilità delle Autorità di Gestione dei programmi, e dallo Stato, attraverso il Comitato tecnico aree interne. Tale procedura, che sarà resa pubblica, è basata sull'applicazione di un sistema oggettivo e condiviso di indicatori demografici, economici, sociali e ambientali, raccolti anche attraverso analisi di campo” (DPS, 2014a).

Le AI oggetto degli interventi dovranno presentare precise caratteristiche:

- appartenere alla classificazione delle aree interne così come definita dalla mappatura nazionale, con priorità a zone periferiche ed ultraperiferiche (ovvero a zone rurali di tipo C e D per gli interventi a carico del FEASR);
- presentare valori di criticità negli indicatori demografici, economici, sociali o ambientali, tali da assicurare l'adeguata concentrazione territoriale degli interventi.

Per ciò che concerne i soggetti proponenti, questi dovranno promuovere l'unione fra Comuni o fra Associazioni di servizi ed impegnarsi in azioni partenariali per l'attuazione dei Progetti.

La SNAI si prefigge di garantire apprendimento sequenziale, trasparente disponibilità delle informazioni e opportune sedi di confronto, nella logica piena del Codice europeo di condotta sul partenariato. Inizialmente verrà applicata su un numero limitato di aree e verrà avviata con una sola area per Regione o Provincia Autonoma. In un secondo momento, dopo avere verificato l'efficacia delle azioni dei Progetti implementati, potrà essere allargata alle altre

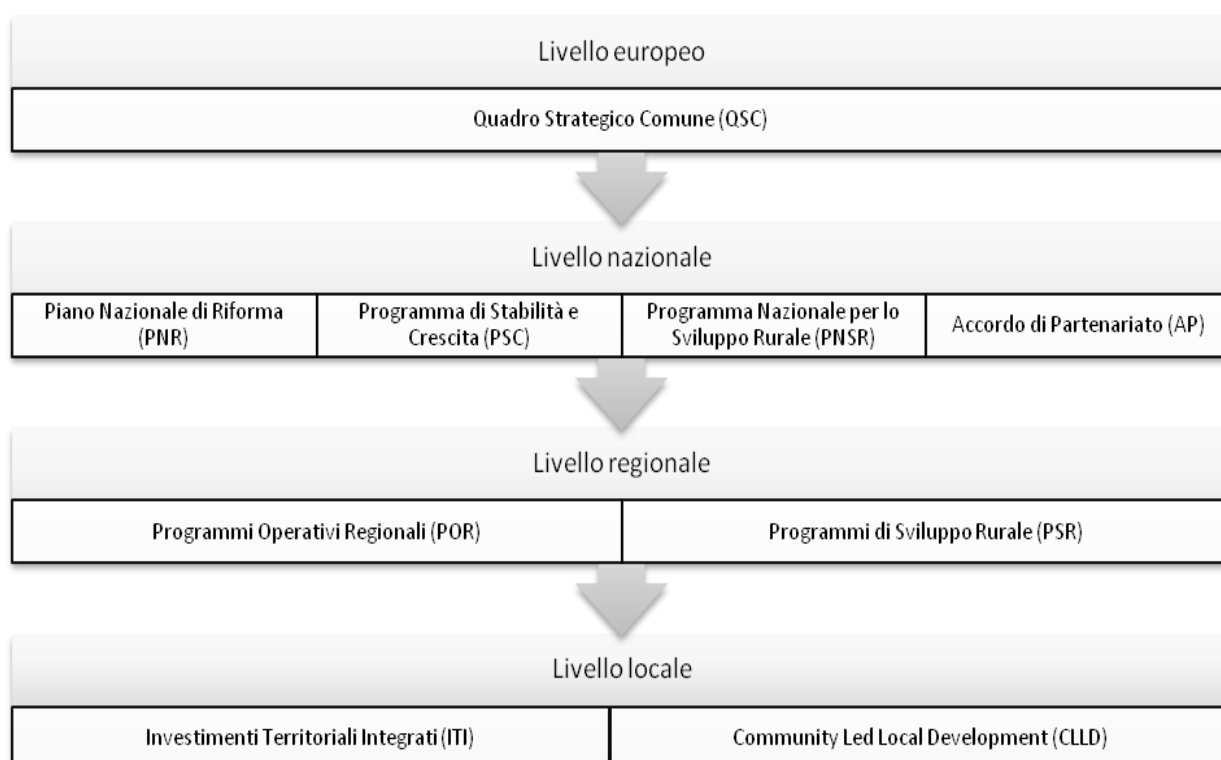
aree selezionate. “A livello attuativo la strategia per le aree interne prevede tempi certi per l’attuazione e si doterà di un cogente e aperto monitoraggio dei risultati attesi, attraverso opportuni indicatori, e di un confronto delle esperienze realizzate, applicando in modo rafforzato gli indirizzi del nuovo regolamento UE n. 1303/2013 (in particolare; art. 96, comma 2, b, ii; art. 114 comma 2)” (DPS, 2014a).

Con la cooperazione dell’Istituto nazionale di statistica, verrà inoltre assicurato l’aggiornamento continuo delle statistiche alla base della costruzione della cartografia di riferimento per le aree di interesse della Strategia Nazionale per le Aree Interne e per gli indicatori rilevanti ai processi di identificazione specifica delle aree oggetto di intervento.

## 9.2 La governance dello sviluppo territoriale

Per ciò che concerne la partecipazione dei diversi fondi, il finanziamento degli interventi di sviluppo locale integrato rivolto alle Aree Interne riguarda tutti i fondi comunitari e la stessa partecipazione complessiva, vale sul piano delle competenze fra i livelli di governo interessati all’attuazione della Strategia (figura 15).

Figura n. 15 - La governance multilivello della SNAI



Fonte: elaborazione dell’autore.

A livello europeo, le indicazioni generali sull'utilizzo e sulle modalità di spesa dei Fondi SIE ha come riferimento il Quadro Strategico Comune che in merito alla Strategia Nazionale per le Aree Interne prevede il coinvolgimento di tutti i fondi ed in particolare del FESR, del FSE e del FEASR. Le modalità con cui il FESR e il FSE possono contribuire alla strategia per le Aree Interne sono:

- la concentrazione di parte delle risorse previste dagli Obiettivi Tematici dei PO – in maniera coerente con gli ambiti selezionati dalla Strategia Aree Interne ed i fabbisogni dei territori – sulle aree selezionate;
- il ricorso all'ITI (Investimenti Territoriali Integrati) per assicurare il perseguimento di priorità strategiche territoriali specifiche e l'integrazione con gli altri fondi comunitari;
- una riserva finanziaria specifica per le Aree Interne all'interno dei bandi relativi all'intero territorio.

Le modalità con cui il FEASR può contribuire alla strategia per le Aree Interne sono:

- la concentrazione di specifiche misure o di combinazioni di misure per le Aree Interne, in coerenza con l'analisi dei fabbisogni di ciascun PSR e in modo tale da garantire una priorità per le Aree Interne selezionate;
- l'utilizzo del CLLD (Community Led Local Development) o di progetti pilota previsti dall'art. 35 (cooperazione) del regolamento sullo sviluppo rurale (UE n. 1305/2013), selezionati secondo le disposizioni pertinenti della regolamentazione sullo sviluppo rurale;
- una riserva finanziaria specifica per le Aree Interne all'interno dei bandi relativi all'intero territorio (DPS, 2014a).

A livello nazionale: la SNAI completa l'impianto strategico dell'AP (adottato il 29 ottobre 2014) per il conseguimento degli obiettivi tematici della programmazione nazionale dei fondi SIE; il Piano Nazionale di Riforma (MEF, 2014) adotta la Strategia per contrastare la caduta demografica e rilanciare lo sviluppo ed i servizi di queste aree. Il Programma di Stabilità e Crescita dedica fondi ordinari della Legge di Stabilità per l'attuazione della SNAI; il Programma Nazionale per lo Sviluppo Rurale contribuisce all'attuazione della Strategia Nazionale per le Aree Interne attraverso specifiche misure finanziate dal FEASR.

A livello regionale, o meglio attraverso l'attuazione di strategie di sviluppo locale, le Aree Interne mostrano la natura trasversale e complementare degli interventi che le sostengono e realizzano il più concreto ed elevato livello di complementarità fra politiche e strumenti finanziari. Per la connotazione di aree rurali, ricevono gli interventi del FEASR per l'attuazione dell'approccio Leader e la spesa degli impegni destinati ai PSR regionali. Per la

dimensione locale degli interventi, richiedono la partecipazione delle Comunità Locali (CLLD) che operano al di fuori dal Leader ma che sono finanziate sempre dal FEASR e, in alcuni programmi di cooperazione, anche dagli altri fondi SIE. Per il carattere “strutturale” delle azioni di sviluppo territoriale, chiamano in causa gli ITI ovvero progetti mono o plurifondo in quota, principalmente, al FESR e al FSE, che possono essere completati ed integrati anche dal FEASR e da altri Fondi SIE, secondo quanto previsto dal regolamento di ciascun fondo (figura 16 e tabella 37).

Figura n. 16 - Il livello regionale di attuazione dello sviluppo territoriale



Fonte: elaborazione dell'autore.

Tabella n. 37 - Gli strumenti della SNAI 2014-2020

<b>CLLD</b> (Community Led Local Development)
<p>Le CLLD sono strumenti normati dai regolamenti comunitari e specificati nell'Accordo di Partenariato per perseguire finalità di sviluppo locale integrato su scala sub-regionale con il contributo prioritario delle forze locali.</p> <p>Questi strumenti sono particolarmente adatti per quelle iniziative/azioni/progetti che si basano proprio sul coinvolgimento di soggetti privati (filiera agro-alimentari; piccoli interventi di tutela/gestione nel campo della forestazione; sviluppo locale e PMI etc).</p> <p>Nel caso di Aree Interne sarebbe importante che le CLLD fossero sempre impegnate anche nel campo del miglioramento dell'accesso ai servizi alla persona (trasporto pubblico degli studenti, inclusione sociale di specifici gruppi svantaggiati) e del sostegno di azioni di innovazione sociale.</p> <p>Le CLLD verranno selezionate per bandi, andranno quindi associate alle altre iniziative gradualmente e attraverso il loro contributo agli Accordi di Programma Quadro (APQ).</p>
<b>ITI</b> (Investimenti Territoriali Integrati)
<p>Sono strumenti che consentono l'attuazione di una strategia territoriale in una maniera integrata attingendo fondi da almeno due assi prioritari differenti nello stesso o in diversi programmi.</p> <p>Questi strumenti consentono di fare una pre-allocazione mirata su assi e programmi differenti; possono essere attuati a qualsiasi livello sub-nazionale; possono essere monofondo o combinare FESR e FSE ed essere integrati da un supporto finanziario del FEASR e del FEAMP.</p> <p>Sono strumenti utili per interventi di tipo infrastrutturale e per realizzare opere pubbliche, come ad esempio la riqualificazione di un bacino fluviale, interventi di banda larga e reti intelligenti.</p> <p>Prevedono la possibilità di destinare una pre-allocazione mono o pluri-fondo per un determinato territorio sub-nazionale e prevedono la delega dell'attuazione (ci possono essere casi in cui la Regione possa essere interessata a delegare un ITI Aree Interne ad un livello più basso – provincia; comunità montane; associazioni di Comuni; autorità di bacino).</p> <p>Sono strumenti utili per i casi di progetti interregionali e/o riguardanti un bacino fluviale.</p> <p>Gli ITI vanno indicati sia nell'Accordo di Partenariato (se il Paese intende utilizzarli) che nei programmi.</p> <p>A differenza del CLLD, non prevedono nessun ruolo particolare delle Comunità locali e/o meccanismi di partecipazione.</p>

Fonte: DPS, 2013.

## Conclusioni

I dati e le considerazioni riportate nel presente lavoro sono il risultato di tre anni di ricerca sul tema della complementarità fra politiche europee per la crescita e la convergenza.

Non a caso, l'attenzione è stata focalizzata sulla Politica di sviluppo rurale e sulla Politica di coesione in quanto entrambe sono state formulate, sin dall'origine, per realizzare l'Unione fra i Paesi ed apportare benessere e stabilità economica e sociale a tutti i cittadini comunitari investendo sulle persone e sul territorio.

Queste politiche hanno perseguito una logica comune ed hanno condiviso strumenti e strategie volte al potenziamento delle infrastrutture e dei servizi, alla formazione del capitale umano, al supporto delle attività produttive e delle piccole e medie imprese, alla difesa dell'ambiente ed alla sostenibilità dello sviluppo.

Entrambe le politiche hanno conseguito importanti risultati incrementando il livello medio di ricchezza della popolazione europea ma hanno apportato vantaggi, soprattutto, sul piano sociale ed istituzionale.

Negli anni, la Politica di sviluppo rurale e la Politica di coesione hanno anche modificato il loro assetto in nome dell'efficienza, dell'efficacia e dell'equità di cui necessitano politiche moderne, competitive e rivolte ad una platea sempre più ampia e diversificata - quale è oggi l'Unione a 28 Paesi Membri - sviluppando programmi sempre più integrati, basati sulla governance multilivello, sulla partecipazione di tutti gli attori coinvolti nei processi di sviluppo e su un sistema di assistenza, supporto e controllo dei programmi rivolto al raggiungimento dei risultati attraverso il continuo monitoraggio e la valutazione degli stessi.

Dalla visione dell'agricoltura come settore sul quale concentrare aiuti diretti ed interventi in sostegno dei mercati si è passati a quella più generale di "mondo rurale" e di "potenziale endogeno" delle aree tradizionalmente legate ad esso attraverso il concetto di multifunzionalità che ha posto l'accento sui molteplici beni e servizi legati alla "ruralità" ed al comparto agricolo, e sulle funzioni orizzontali delle politiche *place based* capaci di incentivare lo sviluppo dal basso con processi di integrazione territoriale e lo sviluppo autocentrato attraverso la valorizzazione delle risorse interne.

Così, da una parte la multifunzionalità e la diversificazione delle imprese agricole, dall'altra il disaccoppiamento, la condizionalità e la modulazione hanno modificato il precedente modo di “fare agricoltura” sia premiando l’agricoltore virtuoso che punta alla qualità ed alla sanità del prodotto e non più alla sola quantità della produzione; sia attraverso il trasferimento dell’intervento dall’azienda al territorio secondo un obiettivo di lungo periodo.

Questi presupposti hanno consentito di ridisegnare i pilastri della PAC a favore dello Sviluppo Rurale e di rendere la Politica di sviluppo rurale complementare alla Politica di coesione, oltre che sul piano dei contenuti e degli obiettivi strategici, anche nell’utilizzo di strumenti finanziari da destinare per la crescita di tutto il territorio europeo e di tutto il comparto produttivo; per la competitività e l’innovazione delle aree rurali, di quelle montane e di quelle più svantaggiate; e per raggiungere la coesione economica, sociale e territoriale fra regioni e cittadini dell’Unione.

Nel corso dei diversi periodi di programmazione, la Politica di sviluppo rurale e la Politica di coesione, superando la logica distributiva (che ha caratterizzato soprattutto i modelli di prima generazione delle politiche comunitarie) ed adottando quella di “strumento di sviluppo”, hanno consentito di concentrare i fondi su obiettivi sempre più specifici e di rendere più efficaci le politiche di settore con azioni integrate, con il sostegno a programmi plurifondo e con gli Accordi di Partenariato, utili a rafforzare i processi di sviluppo territoriale integrato anche attraverso il contributo e le competenze del settore privato.

Per favorire il processo di integrazione, complementarità e coerenza fra i programmi, il ciclo 2014-2020 introduce, inoltre, una grande novità rispetto al passato attraverso l’adozione di un regolamento che reca disposizioni generali sul funzionamento di tutti i fondi comunitari (il reg. UE n. 1303/2013) e che istituisce un corpo unico di fondi condiviso fra più politiche (i Fondi Strutturali di Investimento Europei, SIE) per l’implementazione di programmi sempre più unitari e per l’allineamento di tutte le politiche comunitarie con gli obiettivi della *Strategia Europe 2020* per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva.

Tuttavia, nonostante i numerosi risultati positivi conseguiti nei diversi cicli di programmazione, qualcosa deve aver funzionato poco o male se nei Paesi dell’allargamento sussistono ancora profondi divari in termini di sviluppo economico, sociale e territoriale fra i cittadini europei e risulta ancora incompiuto il percorso verso la convergenza e la coesione.

È proprio questa ultima considerazione che ha aggiunto motivazioni all’argomento oggetto della tesi e ha consentito di individuare una possibile via da perseguire nella programmazione futura per lo sviluppo equilibrato dell’intera Unione.

L’analisi generale delle dinamiche evolutive delle principali politiche strutturali europee (PAC e PC) ha consentito di vagliare “che cosa” bisogna fare per spendere il denaro comunitario e

creare sviluppo.

Una plausibile risposta è che bisogna “fare rete” e aumentare le connessioni (coesione territoriale), creare integrazione (cooperazione e complementarità), coinvolgere e coordinare attori e livelli di sviluppo (partenariato, sussidiarietà e governance multilivello) perché la condivisione di programmi e di responsabilità da parte di tutti i promotori dei processi di crescita dovrebbe garantire il successo dei risultati.

La succitata analisi delle dinamiche evolutive ha consentito anche di valutare “come” bisogna realizzare gli obiettivi finali di coesione e convergenza.

Non è stato semplice orientarsi fra i complessi meccanismi di funzionamento delle politiche europee fatti di orientamenti strategici, di regolamenti, di priorità e di diversi fondi a sostegno delle linee d'intervento ma, anche in tal caso, questo lavoro propone una soluzione nella “complementarità”.

La complementarità infatti non è solamente un principio teorico descritto nei suddetti regolamenti ma diventa qualcosa di concreto quando, in nome della cooperazione e dello sviluppo integrato, un progetto viene finanziato da più fondi ed assicura un impatto significativo su più portatori di interesse.

Lo studio condotto, in ultima analisi, ha portato a ricercare quale o “chi” fosse il soggetto o lo strumento capace di creare una corrispondenza esatta fra la formulazione e l'implementazione di “teorie di sviluppo” per conseguire gli esiti sperati.

Al riguardo, si ritiene possa essere decisiva per il periodo 2014-2020, la “Strategia Nazionale per le Aree Interne” in quanto consente di realizzare la massima complementarità di programmi e strumenti fra le Politiche europee di sviluppo rurale e di coesione.

Tale Strategia è calibrata sui bisogni e sulle condizioni reali del contesto nazionale, non si basa su un'interpretazione macro-regionale (“Sud”, “Centro” e “Nord”) del territorio ma punta allo sviluppo di aree che sono uniformemente distribuite in tutto il Paese e che hanno un carattere plusvalente perché sono aree rurali e sono aree di montagna, sono aree marginali e svantaggiate ma ricche di risorse umane ed ambientali.

In definitiva, le Aree Interne sono, al tempo stesso, aree ad alto potenziale endogeno ed aree con problemi di sviluppo che necessitano di azioni prioritarie di recupero e di animazione delle economie locali.

Attraverso le strategie di sviluppo locale e di sviluppo territoriale integrato, le Aree Interne mostrano la natura trasversale e complementare degli interventi che le sostengono, prevedono il coinvolgimento di tutti i fondi del Quadro Strategico Comune (in particolare del FESR, del FSE e del FEASR) e rappresentano, pertanto, il più grande esempio di integrazione e complementarità fra politiche, sia della programmazione passata sia di quella futura.



## Bibliografia

- Alfano Francesca, Cersosimo Domenico, *Imprese agricole e sviluppo locale - Un percorso di analisi territoriale*, Quaderni Gruppo2013, Edizioni Tellus, 2009
- Baldini Ugo, Lupatelli Giampiero, *I sistemi locali nelle politiche di sviluppo rurale e nella strategia nazionale per le aree interne*, Agriregionieuropa, anno 9 n. 34, Settembre 2013
- Barca Fabrizio, *Le politiche di coesione territoriale – Rapporto di fine mandato*, Aprile 2013a
- Barca Fabrizio, *Stato di attuazione del piano d'azione per la coesione*, Allegato 2, Aprile 2013b
- Barca Fabrizio, *Stato di attuazione del fondo sviluppo e coesione*, Allegato 3, Aprile 2013c
- Barca Fabrizio, *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020*, 27 Dicembre 2012a
- Barca Fabrizio, *Un progetto per le "aree interne" dell'Italia*, Ottobre 2012b
- Barca Fabrizio, *La coesione e il nuovo mondo – "Ma quanto ci è costato il vecchio mondo?"*, Giugno 2012c
- Barca Fabrizio, *An agenda for a Reformed Cohesion Policy* [Un'agenda per la riforma della politica di coesione - Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide e alle aspettative dell'Unione europea], Rapporto indipendente per la Commissione europea, 2009
- Bertolini Paola, *Economia e inclusione sociale nelle aree interne* (Seminario su "Le aree interne: nuove strategie per la programmazione 2014-2020 della politica di coesione territoriale"), Roma, 15 Dicembre 2012
- Brunori Gianluca, Rossi Adanella et al., *Multifunctionality of activities, plurality of identities and new institutional arrangements. Italian state of art*, Multiagri Project – 6<sup>th</sup> Framework Research Programme of the European Commission, Workpackage, 2005
- Cagliero Roberto, Corsi Alessandro, *La montagna e le aree interne: introduzione al tema*, Agriregionieuropa, anno 9 n. 34, Settembre 2013
- Camaioni Beatrice, Esposti Roberto, Pagliacci Francesco, Sotte Franco, *Quanto è "rurale" la Politica di sviluppo rurale?*, Agriregionieuropa, anno 9 n. 34, Settembre 2013
- Commissione europea, *Synthesis of Mid-Term Evaluations of Rural Development Programmes 2007-2013 - Final Report*, Ottobre 2012a
- Commissione europea, *Elementi di un quadro strategico comune 2014 - 2020 per il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo, il Fondo di coesione, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (Parte I e Parte II)*, 14 Marzo 2012b
- Commissione europea, COM (2011) 615 final2, *A strategic policy framework for reinforcing a Member State's administrative efficiency with the following elements is in place and in the process of being implemented*, Marzo 2012c
- Commissione europea, COM (2011) 500, *Un bilancio per la strategia 2020*, 27 Luglio 2011a
- Commissione europea, *Proposte legislative per la politica di coesione dell'UE: 2014-2020*, 6 Ottobre 2011b
- Commissione europea, COM (2010) 2020, *EUROPA 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, 3 Marzo 2010a
- Commissione europea, COM (2010) 672/5, *"La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide*

- dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio*”, 2010b
- Commissione europea, *Regolamento (CE) n. 105/2007 della Commissione, del 1 o febbraio 2007, che modifica gli allegati del regolamento (CE) n. 1059/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'istituzione di una classificazione comune delle unità territoriali per la statistica (NUTS)*, GU L 39 del 10 Febbraio 2007
- Consiglio europeo, *Council adopts the multiannual financial framework 2014-2020*, 15259/1/13 REV 1 (OR. en), 2 Dicembre 2013a
- Consiglio europeo, *Council regulation of laying down the multiannual financial framework for the years 2014-2020*. Brussels, 25 November 2013b (OR. en) 11791/7/13 REV 7 POLGEN 129 CADREFIN 170 (<http://www.consilium.europa.eu/special-reports/mff>)
- Consiglio europeo, *Council approves MFF agreement*, 11732/13 (OR. en), 28 Giugno 2013c
- Consiglio Europeo, *Versione consolidata del trattato sull'Unione Europea e del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea e Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, (or. fr) 6655/7/08 REV 7, 12 Novembre 2012
- Consiglio Europeo, *Nota 7921/11*, Bruxelles, 2011
- Consiglio Europeo, *DECISIONE DEL CONSIGLIO del 19 gennaio 2009 recante modifica della decisione 2006/144/CE relativa agli orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale (periodo di programmazione 2007-2013)*, 2009
- Consiglio Europeo, *Regolamento (CE) N. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006 recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999*, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 210/25 del 31 Luglio 2006
- Consiglio Europeo, *DECISIONE DEL CONSIGLIO (2006/144/CE) del 20 febbraio 2006 relativa agli orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale (periodo di programmazione 2007-2013)*, 2006
- Consiglio Europeo, *REGOLAMENTO (CE) n. 1698/2005 DEL CONSIGLIO, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e (successive modificazioni: 1463/2006; 1944/2006; 2012/2006; 146/2008; 74/2009; 473/2009; 1312/2011)*, 2005
- Consiglio Europeo, *Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)*, GU L 277 del 21 Ottobre 2005
- Consiglio Europeo, *REGOLAMENTO (CE) n. 1290/2005 DEL CONSIGLIO, del 21 giugno 2005, relativo al finanziamento della politica agricola comune*, 2005
- Consiglio Europeo, *Regolamento (CE) N. 1257/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e che modifica ed abroga taluni regolamenti*. Gazzetta ufficiale delle Comunità europee L 160/80 del 26 Giugno 1999
- De Castro Paolo, *L'agricoltura europea e le nuove sfide globali*, Donzelli, Roma, 2010
- De Filippis Fabrizio, *La nuova Pac 2014-2020 - Un'analisi delle proposte della Commissione*, (Gruppo 2013) Edizioni Tellus, Febbraio 2012
- De Filippis Fabrizio, Sotte Franco, *Realizzare la nuova politicadi sviluppo rurale - Linee guida per una buona*

- gestione da qui al 2013*, Gruppo 2013, Working paper n.1, Novembre 2006
- Deidda Dolores, Cersosimo Domenico, Fadda Sebastiano, Garofoli Gioacchino e Raimondi Ilaria, *Governance e sviluppo territoriale*, Formez, 2003
- Dematteis Giuseppe, *La montagna nella strategia per le aree interne 2014-2020*. Agriregionieuropa, anno 9 n. 34, Settembre 2013
- Dematteis Giuseppe, *Di quali territori parliamo: una mappa delle aree interne* (Seminario su "Le aree interne: nuove strategie per la programmazione 2014-2020 della politica di coesione territoriale" promosso dal Ministro per la Coesione Territoriale), Roma, 15 Dicembre 2012
- DPS, *ACCORDO DI PARTENARIATO 2014-2020 - ITALIA* - (Conforme all'articolo 14 del Regolamento UE N.1303/2013), Settembre 2014a
- DPS, *ACCORDO DI PARTENARIATO 2014-2020 – ITALIA - ALLEGATI I, II, III, IV*, Settembre 2014b
- DPS, *Quaderno Strutturale Territoriale - Principali indicatori macroeconomici delle regioni italiane al 2013*, Luglio 2014c
- DPS, *Programma Operativo Nazionale – GOVERNANCE e assistenza tecnica Obiettivo Convergenza (FESR) 2007-2013*, Maggio 2014d
- DPS, *Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*. Documento tecnico collegato alla bozza di Accordo di Partenariato trasmessa alla CE, 09 Dicembre 2013
- DPS, *Piano Strategico Nazionale per lo Sviluppo Rurale*, [art. 11 reg. Ce 1698/2005] 21 Giugno 2010/// 19 Giugno 2012
- DPS, *Rapporto Annuale 2010 del DPS sugli interventi nelle Aree Sottoutilizzate*, 2011
- DPS. *Quaderno strutturale territoriale - Principali indicatori macroeconomici delle regioni italiane al 2009 Anno IX Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica*.
- DPS, *Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, Giugno 2007
- Esposito Michele, *L'Italia dei Borghi* (Seminario su "Le aree interne: nuove strategie per la programmazione 2014-2020 della politica di coesione territoriale"), Roma, 15 Dicembre 2012
- Fanelli Micaela, *Le aree interne finalmente, un'opportunità*, Rete Rurale Nazionale (INEA), 24 Giugno 2013
- Fugaro Andrea, Giuliadori Arianna, *Una visione integrata e strategica dei piani di sviluppo rurale 2007-2013. Sviluppo rurale 2007-2013: un'opportunità da sfruttare* (Agriregionieuropa), Settembre 2006
- Garnero Andrea, Milio Simona, *L'Unione divisa - Convergere per crescere insieme in Europa*, Il Mulino, 2013
- Garofoli Gioacchino, *Distretti e sviluppo integrato territoriale nelle aree rurali*, 19 Febbraio 2013
- Garofoli Gioacchino, *La governance delle politiche di sviluppo rurale*, Agriregionieuropa, anno 2 n. 6, Settembre 2006
- Gulisano Giovanni, Marcianò Claudio, *Processi e politiche di sviluppo rurale integrato in Calabria*, KALiT, 2008
- Gulisano Giovanni, Marcianò Claudio, *I distretti rurali in Calabria - aspetti teorici, metodologici ed applicativi*, KALiT, 2008
- Hoffmann Alessandro, *Il modello delle politiche agricole*, Franco Angeli, Milano, 2009
- Hoffmann Alessandro, *La nuova politica di sviluppo rurale*, Franco Angeli, Milano, 2006
- iFEL, *La dimensione territoriale nel Quadro Strategico nazionale 2007\_2013 - Stato di attuazione e ruolo dei Comuni*, 2013
- INEA, *Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2014-2020: trovato l'accordo tra le istituzioni europee*, Giugno 2013

- Lucatelli Sabrina, Carla Carlucci, *Aree interne: un potenziale per la crescita economica del Paese*, Agiregionieuropa, anno 9 n. 34, Settembre 2013
- Lucatelli Sabrina, *Un progetto per le aree interne*, 8 Febbraio 2013
- Lucatelli Sabrina, Salez Patrick, *La dimensione territoriale nel prossimo periodo di programmazione*, Agiregionieuropa, Dicembre 2012
- Lucatelli Sabrina, *Lo sviluppo dei territori rurali nel Documento Strategico Preliminare Nazionale Continuità, discontinuità, priorità per la politica regionale 2007-2013*, Agiregionieuropa, Marzo 2006
- Mantino Francesco, *Sviluppo in montagna e nelle aree interne: apprendere dalle politiche e dalle esperienze progettuali*, Agiregionieuropa, anno 9 n. 34, Settembre 2013a
- Mantino Francesco, *La programmazione strategica per lo sviluppo locale integrato*, Rete Rurale Nazionale (INEA), 24 Giugno 2013b
- Mantino Francesco, *Percorsi per uno sviluppo locale in aree interne* (Seminario su "Le aree interne: nuove strategie per la programmazione 2014-2020 della politica di coesione territoriale" promosso dal Ministro per la Coesione Territoriale), Roma, 15 Dicembre 2012
- Milio Simona, *Can Administrative Capacity Explain Differences in Regional Performances? Evidence from Structural Funds Implementation in Southern Italy*, in Routledge, Regional Studies, Vol. 41, No. 4, pp. 429-442, 2007
- Ministero Economia e Finanza, *Programma Nazionale di Riforma (PNR)*, Aprile 2014 ([http://www.mef.gov.it/doc-finanza-pubblica/def/2014/documenti/DEF\\_Sezione\\_III\\_PNR-Appendice\\_a.pdf](http://www.mef.gov.it/doc-finanza-pubblica/def/2014/documenti/DEF_Sezione_III_PNR-Appendice_a.pdf) accesso: 01-09-14)
- Mipaaf, *Italy - Rural Development Programme (National)*, 22 Luglio 2014
- Napoleoni Loretta, *La morsa – Le vere ragioni della crisi mondiale*, Chiarelettere, 2009
- Napoleoni Loretta, *Economia Canaglia – Il lato oscuro del nuovo ordine mondiale*, Il Saggiatore, 2008
- Ocse, *Multifunctionality: towards an analytical framework*, Parigi, 2001
- Ocse, *Agriculture in a changing world: which policies for tomorrow?* (Meeting del Comitato Agricoltura a livello Ministeriale, Comunicato stampa), Parigi, 5-6 Marzo, 1998
- Pacciani Alessandro, *Governance dello sviluppo rurale a livello locale: quali prospettive dall'esperienza distrettuale*, Agiregionieuropa, Marzo 2010
- Passero Riccardo, *Il Partenariato europeo per l'innovazione: fasi e metodi*, 24 Giugno 2013
- Pupo D'Andrea Maria Rosaria, *Finestra sulla PAC n.27*, Agiregionieuropa, Dicembre 2012
- Regione Siciliana, Dipartimento Programmazione, Nucleo di valutazione e verifica investimenti pubblici, *L'attuazione dei PIT in Sicilia: una valutazione finale dell'esperienza*, Palermo, ottobre 2011
- Rete europea sulla valutazione, *Resoconto XV incontro del gruppo degli esperti sulla valutazione della politica di sviluppo rurale*, 30 Aprile 2013
- Rete Rurale Nazionale, *I Gal alla prova dell'attuazione. Ruolo, compiti e funzioni dei Gal nella programmazione 2014-2020*, Luglio 2013
- Rete Rurale Nazionale, *Approcci integrati*, Marzo 2013
- Rural development European network for *Final Report on the ENRD Rural Entrepreneurship Thematic Initiative: Rural Finance*, 24<sup>th</sup> February 2012
- Romito Graziella, *Gli strumenti di programmazione per la politica di sviluppo rurale 2014-2020*, Agiregionieuropa, Giugno 2012
- Sangiorgio Vittorio, *Agricoltura e sviluppo dei territori rurali* (Seminario su "Le aree interne: nuove strategie

- per la programmazione 2014-2020 della politica di coesione territoriale" promosso dal Ministro per la Coesione Territoriale), Roma, 15 Dicembre 2012
- Sapir Andre et al., *Europa un'agenda per la crescita. Rapporto Sapir*, Il Mulino, 2004
- Sothe Franco, Finocchio R., *Guida alla diversificazione in agricoltura*, Quaderno di ricerca, Coldiretti Marche, 2006a
- Sothe Franco, *L'impresa Agricola alla ricerca del valore*, Agriregionieuropa, n. 5, pp. 4-8, 2006b
- Tarangioli Serena, *The integrated approach in the 2007/2013 RDPs*, May 2013
- Tarangioli Serena, *L'approccio integrato nei PSR 2007/2013*, Rete rurale nazionale, Aprile 2012
- Toccaceli Daniela, *Dai distretti alle reti? I distretti in agricoltura nell'interpretazione delle Regioni e le prospettive verso il 2020*, Rete Rurale Nazionale, Luglio 2012
- Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea C 306/1 del 17-12-2007 ([https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/it\\_lisbon\\_treaty.pdf](https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/it_lisbon_treaty.pdf)) [accesso del 01-10-14]
- Trattato di Nizza che modifica il trattato sull'Unione europea, i trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi, Gazzetta ufficiale delle Comunità europee C 80/3 del 10.3.2001 ([https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/it\\_nice.pdf](https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/it_nice.pdf)) [accesso del 01-10-14]
- Trattato di Amsterdam che modifica il trattato sull'Unione europea, i trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi, Amsterdam, 1997  
([http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty\\_of\\_amsterdam/treaty\\_of\\_amsterdam\\_it.pdf](http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_of_amsterdam/treaty_of_amsterdam_it.pdf)) [accesso del 01-10-14]
- Trattato sull'Unione europea, Maastricht, 1992  
(<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1992:191:FULL&from=EN>) [accesso del 01-10-14]
- Trattati che istituiscono le Comunità europee - Trattati che modificano tali trattati, Atto unico europeo - Risoluzioni — Dichiarazioni, Gazzetta ufficiale delle Comunità europee n. L 169 del 29 giugno 1987  
([http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaties\\_establishing\\_the\\_european\\_communities\\_single\\_european\\_act/treaties\\_establishing\\_the\\_european\\_communities\\_single\\_european\\_act\\_it.pdf](http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaties_establishing_the_european_communities_single_european_act/treaties_establishing_the_european_communities_single_european_act_it.pdf)) [accesso del 01-10-14]
- Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea, Roma, 1957 (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=EN>) [accesso del 01-10-14]
- Unione Europea, *Regolamento (UE) N. 508/2014 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 15 maggio 2014 relativo al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e che abroga i regolamenti (CE) n. 2328/2003, (CE) n. 861/2006, (CE) n. 1198/2006 e (CE) n. 791/2007 del Consiglio e il regolamento (UE) n. 1255/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio*, 2014
- Unione Europea, *Regolamento (UE, EURATOM) N. 1311/2013 DEL CONSIGLIO del 2 dicembre 2013 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020*, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 347/884 del 20.12.2013
- Unione Europea, *Regolamento (UE) n. 1310/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, che stabilisce alcune disposizioni transitorie sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), modifica il regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto concerne le risorse e la loro distribuzione in relazione all'anno 2014 e modifica il regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio e i regolamenti (UE) n.*

- 1307/2013, (UE) n. 1306/2013 e (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto concerne la loro applicazione nell'anno 2014, 2013*
- Unione Europea, *Regolamento (UE) N. 1308/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 17 dicembre 2013 recante norme sull'organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 347/671 del 20 Dicembre 2013*
- Unione Europea, *Regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla Politica agricola comune e che abroga il regolamento (CE) n. 637/2008 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 347/608 del 20 Dicembre 2013*
- Unione Europea, *Regolamento (UE) N. 1306/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 17 dicembre 2013 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della Politica agricola comune e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 352/78, (CE) n. 165/94, (CE) n. 2799/98, (CE) n. 814/2000, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 485/2008, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 347/549 del 20 Dicembre 2013*
- Unione Europea, *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 L 347/498 del 20 Dicembre 2013*
- Unione Europea, *Regolamento (UE) n. 1304/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 relativo al Fondo sociale europeo e che abroga il regolamento (CE) n. 1081/2006 del Consiglio, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 347/470 del 20-12-2013*
- Unione Europea, *REGOLAMENTO (UE) N. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 347/320 del 20 Dicembre 2013*
- Unione Europea, *Regolamento (UE) n. 1301/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul Fondo europeo di sviluppo regionale e disposizioni specifiche riguardanti gli investimenti per la crescita e l'occupazione e che abroga il regolamento (CE) 1080/2006, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 347/289 del 20 Dicembre 2013*
- Unione Europea, *Regolamento (UE) n. 1300/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1084/2006 del Consiglio, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 347/281 del 20 Dicembre 2013*
- Unione Europea, *Regolamento (UE) N. 1299/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 17 dicembre 2013 recante disposizioni specifiche per il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale all'obiettivo di cooperazione territoriale europea, Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea L 347/259 del 20 Dicembre 2013*
- Unione Europea, *Regolamento n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea L 343 del 14*

Dicembre 2012a

Unione Europea, NI (NUMERO D'INFORMAZIONE) (2012/C 326/01), *Versione consolidata del Trattato sull'Unione Europea e del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea*. Lussemburgo, 2012b  
Available at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2012:326:FULL&from=IT>  
[Accessed: 01-10-14]

Unione Europea, *REGOLAMENTO (UE, EURATOM) N. 966/2012 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 25 ottobre 2012 che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2012c*, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 298/63 del 26.10.2012

Unione Europea, NI (2012/C 326/02), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*. Lussemburgo, 2012.  
Available at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2012:326:FULL&from=IT>  
[Accessed: 01-10-14]

Unione europea, *Politica di coesione 2014 -2020 Investire nella crescita e nell'occupazione*, 2011

Ventura Flaminia, *La gestione collettiva aiuta a "coltivare" l'ambiente. Dalla biodiversità alle agroenergie: il modello olandese delle coop apripista, inserito ora anche nella riforma Pac*, PianetaPSR numero 17, Gennaio 2013 [http://enrd.ec.europa.eu/it/en-rd-presentation\\_it.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/it/en-rd-presentation_it.cfm) (RESR, *Rete Europea per lo Sviluppo Rurale* )