

**GRUPPO**



---

# LA NUOVA PAC 2014-2020

## Un'analisi delle proposte della Commissione

**A cura di Fabrizio De Filippis**

*Contributi di:*

Ferdinando Albisinni, Giovanni Anania, Giuseppe Blasi, Vasco Boatto,  
Gabriele Canali, Mario Catania, Fabrizio De Filippis, Roberto Finuola,  
Angelo Frascarelli, Paola Grossi, Roberto Henke, Franco Mantino,  
Sergio Marini, Vittorio Sangiorgio, Franco Sotte

*Editing:*

Pamela De Pasquale

**EDIZIONI TELLUS**

# INDICE

## **Premessa**

<i>Fabrizio De Filippis</i> .....	pag.	7
-----------------------------------	------	---

## **Contributi introduttivi**

### **Il percorso, l'impianto e gli obiettivi della riforma della Pac**

*Fabrizio De Filippis e Angelo Frascarelli*

1. Introduzione .....	pag.	11
2. Il percorso della riforma .....	pag.	12
3. La nuova Pac nel Quadro finanziario 2014-2020 .....	pag.	14
4. L'architettura giuridica della nuova Pac .....	pag.	17
5. Gli obiettivi .....	pag.	20
6. Considerazioni di sintesi .....	pag.	22

### **Il nuovo regime dei pagamenti diretti**

*Fabrizio De Filippis e Angelo Frascarelli*

1. Introduzione .....	pag.	25
2. I massimali e la convergenza .....	pag.	25
3. Lo "spacchettamento" del sistema dei pagamenti diretti .....	pag.	33
3.1 Il pagamento di base .....	pag.	35
3.1.1 Gli affitti nel 2014 .....	pag.	35
3.1.2 Viticoltori e ortofrutticoltori .....	pag.	36
3.1.3 Il valore dei titoli .....	pag.	37
3.1.4 I titoli storici nel periodo transitorio .....	pag.	37
3.1.5 Attivazione e trasferimento dei titoli .....	pag.	38
3.1.6 La riserva nazionale .....	pag.	39
3.2 Il pagamento ecologico (greening) .....	pag.	39
3.2.1 Diversificazione delle colture .....	pag.	40
3.2.2 Mantenimento dei prati permanenti .....	pag.	41
3.2.3 Aree di interesse ecologico .....	pag.	42
3.2.4 Agricoltori biologici e aree Natura 2000 .....	pag.	42
3.2.5 Una valutazione del greening .....	pag.	42
3.3 Gli altri pagamenti .....	pag.	45
3.3.1 Pagamento per le aree con vincoli naturali .....	pag.	45
3.3.2 Pagamento per i giovani agricoltori .....	pag.	46
3.3.3 Pagamento semplificato per piccoli agricoltori .....	pag.	46

3.3.4	<i>Pagamenti accoppiati</i> .....	pag.	47
4.	La redistribuzione dei pagamenti diretti .....	pag.	49
4.1	<i>La distribuzione dei pagamenti diretti in Italia</i> .....	pag.	50
4.1.1	<i>Massimali nazionali o regionali?</i> .....	pag.	53
4.2.	<i>L'agricoltore attivo</i> .....	pag.	57
4.2.1	<i>I requisiti dell'agricoltore attivo</i> .....	pag.	57
4.2.2	<i>Il dibattito sull'agricoltore attivo e le ipotesi di modifica</i> .....	pag.	59
4.3	<i>Tetti aziendali (capping)</i> .....	pag.	60
4.4	<i>Soglie minime di aiuto</i> .....	pag.	63

## **Appendice**

1.	Simulazioni degli effetti della convergenza in base a diverse configurazioni di Sau .....	pag.	64
2.	Simulazione degli effetti aziendali del nuovo sistema di pagamenti diretti .....	pag.	67

## **L'Ocm unica e le misure di mercato**

*Gabriele Canali*

1.	L'Ocm unica e "lo spirito" della Pac post-2013 .....	pag.	72
2.	La struttura della proposta di regolamento e i principali contenuti .....	pag.	73
3.	Gli elementi di continuità con l'evoluzione recente dell'intervento sui mercati .....	pag.	76
4.	La nuova centralità delle Op e delle Oi .....	pag.	79
5.	Le misure per fronteggiare le crisi .....	pag.	83
6.	Considerazioni conclusive .....	pag.	86

## **La politica di sviluppo rurale**

*Franco Sotte*

1.	Introduzione .....	pag.	89
2.	Dagli Assi alle Priorità .....	pag.	89
3.	Il nuovo sistema di integrazione tra politiche regionali europee ....	pag.	92
4.	Le modalità di finanziamento della politica di sviluppo rurale ....	pag.	93
5.	Strumenti per assicurare i risultati: performance framework e premialità .....	pag.	94
6.	Durata e contenuti dei Programmi di Sviluppo Rurale .....	pag.	96
7.	Il menu delle misure .....	pag.	97
8.	Il networking e la strategia per l'innovazione .....	pag.	100
9.	Il finanziamento della politica di sviluppo rurale .....	pag.	101
10.	Considerazioni conclusive .....	pag.	104

## **Le proposte della Commissione: una lettura in chiave giuridica**

*Ferdinando Albisinni*

1. Elementi di innovazione istituzionale .....	pag. 107
1.1. <i>La procedura legislativa ordinaria</i> .....	pag. 108
1.2. <i>La competenza concorrente Unione-Stati membri</i> .....	pag. 109
1.3. <i>Gli atti delegati ed i nuovi poteri della Commissione</i> .....	pag. 110
2. Il ruolo del diritto nelle prospettive di riassetto .....	pag. 111
3. La riscoperta della food security .....	pag. 114
4. Le modifiche nella definizione di attività agricola .....	pag. 116
5. La nuova figura dell'agricoltore attivo: la confusione fra profili soggettivi ed oggettivi .....	pag. 118
6. Sviluppo rurale e partenariato .....	pag. 122
7. La nuova Ocm unica .....	pag. 124
8. Un confronto fra le ragioni della politica e le ragioni della tecnica .....	pag. 127

### **Interventi**

Giovanni Anania .....	pag. 131
Giuseppe Blasi .....	pag. 138
Vasco Boatto .....	pag. 142
Mario Catania .....	pag. 144
Roberto Finuola .....	pag. 147
Paola Grossi .....	pag. 150
Roberto Henke .....	pag. 155
Francesco Mantino .....	pag. 158
Vittorio Sangiorgio .....	pag. 160

### **Conclusioni**

*Sergio Marini*

1. Un budget per i beni pubblici .....	pag. 165
2. Per una convergenza più equa .....	pag. 166
3. Le contraddizioni del greening .....	pag. 166
4. Premiare chi vive di agricoltura .....	pag. 167
5. Il secondo pilastro .....	pag. 168

<b>Riferimenti bibliografici</b> .....	pag. 171
--	----------

# LA POLITICA DI SVILUPPO RURALE

*Franco Sotte\**

## 1. Introduzione

Le proposte dei regolamenti per la Pac 2014-2020 confermano sostanzialmente l'impianto della politica di sviluppo rurale fin qui consolidato. Esse inquadrano la politica di sviluppo rurale nella cornice complessiva delle politiche strutturali europee e, come è caratteristica del secondo pilastro della Pac, affidano agli Stati membri (e nel caso italiano, anche alle Regioni) i compiti di definire le scelte strategiche e assicurare l'amministrazione in un quadro di *governance* multilivello, orientata, cofinanziata e controllata a livello europeo.

Ciononostante, numerose sono le novità contenute nella specifica proposta di regolamento (Commissione europea, 2011). Questo contributo si pone il compito di illustrarle criticamente, presentandone in primo luogo i dettagli più importanti, ma anche di evidenziarne, dove opportuno, le novità e le differenze con la politica di sviluppo rurale corrente, e di inquadrare questa politica nel contesto complessivo della riforma della Pac e delle prospettive a lungo termine dell'Unione europea.

A questo scopo, si esamineranno essenzialmente i contenuti della proposta di regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Feasr) (Commissione europea, 2011a). I riferimenti agli articoli, quando non diversamente segnalato, riguardano questo documento. Ove necessario o opportuno, si farà riferimento anche alle altre proposte di regolamenti: sia quelle concernenti la futura Pac, che quelle relative al futuro Quadro Finanziario Poliennale o alle politiche strutturali dell'Ue.

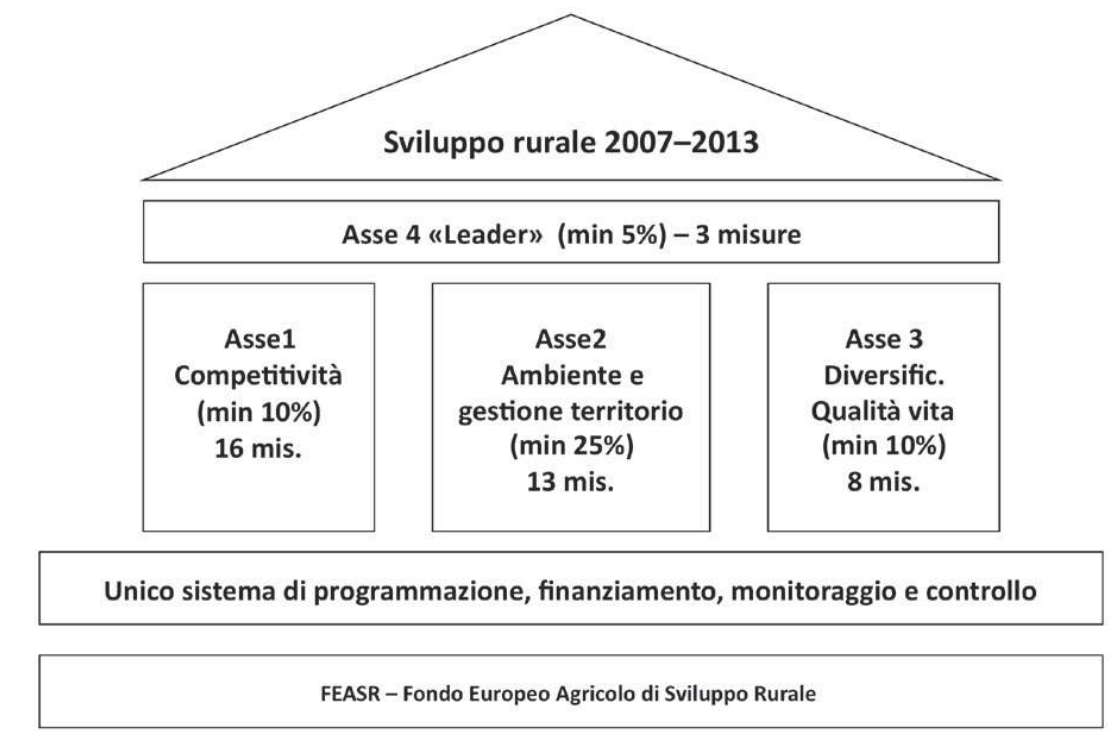
## 2. Dagli Assi alle Priorità

La prima e più appariscente novità è la soppressione degli Assi e l'introduzione, in loro luogo, di sei Priorità (art.5). Il vecchio impianto della politica di sviluppo rurale, rappresentato come una sorta di tempio greco nella figura 1, era in effetti una costruzione rigida e una semplificazione spinta. Troppo rigida, perché spesso le misure comprese in un Asse potevano rispondere nello stesso tempo a obiettivi di un altro. Troppo semplificata, perché all'interno dello stesso Asse coesistevano politiche tra loro diverse, tanto da suggerire in alcuni studi di riclassificare opportunamente le misure in "politiche", per meglio cogliere il nesso tra risorse impegnate e obiettivi perseguiti (Sotte, 2009).

\* Dipartimento di Economia, Università Politecnica delle Marche.

I vecchi titoli degli Assi, in effetti, sono conservati nella nuova politica di sviluppo rurale, ma trasformati in obiettivi così definiti: “competitività”, “gestione sostenibile delle risorse naturali” e “sviluppo equilibrato dei territori rurali”, nel quadro della *Mission* “contribuire alla realizzazione della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, in modo complementare con le altre politiche dell’Ue”.

**Figura 1 - L’impianto della vecchia politica di sviluppo rurale**



Alle sei Priorità, elencate in tabella 1, si associano nella proposta di regolamento alcune parole chiave che ne chiariscono il senso e che costituiscono altrettanti obiettivi di sintesi. Ogni misura dovrà associarsi ad esse, integrando possibilmente e dove opportuno, più priorità.

La prima Priorità, intitolata al “trasferimento delle conoscenze in agricoltura”, già presente con alcune misure nell’attuale politica di sviluppo rurale, è ora opportunamente esplicitata in relazione al riconoscimento dell’importanza crescente del capitale umano e degli aspetti organizzativi nel perseguimento della competitività.

La seconda Priorità mira in modo più tradizionale agli obiettivi della tradizionale politica strutturale europea. Essa si concentra in particolare sul sostegno dei miglioramenti strutturali e infrastrutturali, degli strumenti di accesso al mercato, delle varie forme di diversificazione, e del ricambio generazionale.

La terza Priorità raggruppa in un'unica voce due obiettivi. Il primo, l'“organizzazione delle catene alimentari”, costituisce il riconoscimento esplicito della necessità di un approccio sistemico che integri l'agricoltura nelle filiere alimentari delle quali fa parte. Il secondo, la “gestione del rischio”, è un'assoluta novità, introdotta come risposta alla sensibilità dei redditi agricoli alla accresciuta volatilità nei mercati internazionali delle *commodity* agricole. L'assegnazione di questa politica al secondo pilastro e non al primo, come sarebbe stato decisamente più opportuno, creerà non pochi problemi sia perché concorrerà – con capacità di pressione consistenti attorno ad essa – ad erodere le già più scarse risorse complessive, sia perché – dove la politica di sviluppo rurale è affidata alle Regioni come in Italia, considerando l'inopportunità di una amministrazione della gestione del rischio a livello di singole Regioni – sarà necessario trovare per essa non facili accordi (ad esempio in materia di finanziamento) e modalità di gestione aggregata.

La quarta e la quinta Priorità rispondono in modo esplicito all'obiettivo della sostenibilità (della cura in particolare del rapporto tra agricoltura/forestazione e beni pubblici) e all'esigenza di fare fronte a quelle che fin dall'*Health check* della Pac del 2009 sono state nominate “nuove sfide”: biodiversità, gestione delle acque, energie rinnovabili e cambiamento climatico.

La sesta e ultima Priorità raggruppa complessivamente gli obiettivi più esplicitamente territoriali della politica di sviluppo rurale che, nella programmazione attuale, ricadono sotto l'azione del terzo e del quarto Asse. In sostanza la Commissione europea raccoglie i due Assi in un'unica strategia mirando a una più stretta integrazione della politica di sviluppo rurale così definita con le altre politiche territoriali europee finanziate con gli altri Fondi europei.

**Tabella 1 - Le sei nuove priorità della politica di sviluppo rurale 2014-2020**

Priorità	Parole chiave
1 Trasferimento delle conoscenze in agricoltura	Capitale umano, reti, innovazione, ricerca
2 Competitività dell'agricoltura e vitalità delle aziende	Ristrutturazione, mercato, diversificazione, ricambio generazionale
3 a. Organizzazione delle catene alimentari b. Gestione del rischio	Integrazione, promozione, qualità, catene corte Gestione del rischio
4 Preservare e migliorare gli ecosistemi dipendenti dall'agricoltura	Biodiversità, paesaggio, acqua, suolo
5 Transizione verso una <i>low carbon economy</i>	Uso di acqua energia rifiuti, emissione-sequestro CO <sub>2</sub>
6 Sviluppo del potenziale occupazionale e sviluppo rurale	Diversificazione, <i>job creation</i> , inclusione sociale, povertà, sviluppo locale

### **3. Il nuovo sistema di integrazione tra politiche regionali europee**

Una novità sostanziale che dovrebbe interessare tutte le politiche strutturali dell'Ue per il periodo 2014-2020, compresa quindi anche quella di sviluppo rurale, collega il regolamento specifico relativo al secondo pilastro della Pac con quelli riguardanti l'altra grande politica dell'Ue: la politica strutturale, regionale e di coesione. È infatti ai regolamenti ad essa relativi ed in particolare a quello intitolato alle "disposizioni comuni" a tutti i Fondi Ue (Commissione europea, 2011b), che rinvia la proposta di regolamento sulla politica di sviluppo rurale.

Nel 2005, in nome di una presunta razionalizzazione delle politiche territoriali europee (connessa anche alla riforma del Fondo europeo di orientamento e garanzia – Feoga e della istituzione in suo luogo del Fondo europeo agricolo di garanzia – Feoga e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale – Feasr), per il periodo di programmazione 2007-2013 si era deciso – non senza incertezze – di rendere di fatto indipendente la politica di sviluppo rurale dalle politiche territoriali europee finanziate con gli altri Fondi comunitari (come il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale – Fesr e il Fondo Sociale Europeo – Fse), per il periodo di programmazione 2014-2020 ci si propone di tornare indietro.

Non ci saranno più, infatti, gli Orientamenti strategici comunitari (Osc) e il Piano strategico nazionale (Psn) specifici per guidare la politica di sviluppo rurale. Al centro di tutta la futura azione territoriale dell'Ue, ci saranno due documenti strategici generali: a livello dell'intera Unione, il Quadro strategico comune (Qsc – *Common Strategic Framework*) e, a livello di ogni Stato membro, un Contratto di partenariato (Cp – *Partnership Contract*).

Il primo traduce gli obiettivi strategici dell'Ue in priorità e *focus areas* per l'azione di tutti i Fondi europei (Feasr compreso) ed è adottato dal Consiglio e dal Parlamento europeo entro tre mesi dall'approvazione dei regolamenti della politica di coesione. Il secondo allinea l'azione dello Stato membro agli obiettivi strategici dell'Ue, favorisce il coordinamento territoriale, integra le strategie ai bisogni nel territorio, cura l'efficienza e l'efficacia degli interventi. Esso 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 ad esso sottogiacenti (Programmi di sviluppo rurale - Psr compresi). Con questi strumenti l'Ue e gli Stati membri assicurano il coordinamento tra tutti i Fondi europei Feasr, Fesr, Fse, Bei, Fondo europeo per la pesca, Fondo di coesione e altri strumenti finanziari.

Per la verifica della buona esecuzione del Contratto di partenariato da parte di ciascuno Stato membro è prevista la presentazione alla Commissione europea di due *Progress Report* dopo 3 e 5 anni (dunque nel 2017 e nel 2019).

La configurazione della politica territoriale europea in Italia avrà dunque la forma rappresentata in figura 2, con i due strumenti definiti ad amministrati a livello regionale, Por e Psr, uniti nell'azione da una strategia e da un coordi-



namento unico a livello europeo e nazionale. Questo al fine di assicurare una strategia di investimento complessiva in linea con gli obiettivi della Strategia 2020 dell'Ue.

**Figura 2 - L'inquadratura della politica di sviluppo rurale nella strategia 2020 dell'Ue**



Per implementare la politica di sviluppo rurale assieme alle altre politiche di sviluppo regionale finanziate da Bruxelles, ogni Stato membro deve costituire un partenariato. Il partenariato raccoglie una serie di rappresentanze istituzionali (Commissione europea, Stato membro, autorità o istituzioni designate dallo Stato membro, autorità regionali o locali competenti) e sociali (Partner economici o sociali, Organizzazioni della società civile, Ong). Gli Stati membri sono responsabili del coinvolgimento dei *partner*. Il partenariato è coinvolto nella definizione dei contratti di partenariato, nell'elaborazione e nell'analisi dei *Progress report*, nelle attività di monitoraggio e valutazione.

#### **4. Le modalità di finanziamento della politica di sviluppo rurale**

Nelle nuove proposte di regolamento del secondo pilastro della Pac, le modalità di finanziamento della politica di sviluppo rurale sono confermate con alcune differenze rispetto ad oggi. Nell'approvazione di ogni PRS saranno definiti il contributo del Feasr e il corrispondente co-finanziamento nazionale. I massimali Ue sono differenziati per tipologie di regioni (considerate a livello di Nuts2): 85% per le cosiddette "regioni meno sviluppate" e 50% nelle altre regioni, con un minimo comunque del 20%.

Due specificazioni meritano di essere avanzate a questo proposito. La prima riguarda la classificazione delle Regioni europee. Le "Regioni meno sviluppate" (analogamente alle attuali "Regioni convergenza") sono quelle con un Pil *pro capite* inferiore al 75% del Pil *pro capite* medio dell'Unione europea. Con i dati statistici attuali, in Italia ricadrebbero in questa categoria Campania, Puglia, Calabria e Sicilia. Nessun cambiamento dunque rispetto ad oggi. Le "Regioni in transizione" sono invece quelle con il Pil *pro capite* tra il 75% e il 90% della media Ue. In questo gruppo, sempre in base alle statistiche attuali, rientrerebbero Basilicata e Sardegna (scompare la definizione di "Re-

gioni in *phasing-in*” e “Regioni in *phasing-out*” in cui oggi sono attualmente incluse) e anche Abruzzo e Molise. Tutte le altre Regioni italiane, oggi classificate “Regioni competitività e occupazione”, sarebbero considerate nella terza categoria, quella delle “Regioni più sviluppate”, con il Pil *pro capite* superiore al 90% della media Ue.

La seconda specificazione concerne il livello del cofinanziamento (art.65). Nell’attuale politica di sviluppo rurale (Reg. 1698/2005), il tasso massimo di partecipazione dell’Ue nel cofinanziamento delle Regioni convergenza era pari al 75% per gli Assi 1 e 3 (50% nelle Regioni “competitività”) e 80% per gli Assi 2 e 4 (55%). Analogamente, un tasso massimo rispettivamente del 75% e del 50% era stato annunciato nelle proposte di regolamento trapelate l’estate scorsa. La decisione di aumentare tale massimale all’85%, come nella proposta finale, è ovviamente il risultato della pressione di alcuni Stati membri dell’Europa dell’Est (in gran misura beneficiari del secondo pilastro per la presenza al loro interno di gran parte delle Regioni meno sviluppate). Ma è ovvio che, ove tale massimale fosse utilizzato totalmente, ne deriverebbe una contrazione del co-finanziamento nazionale e quindi una contrazione complessiva dei fondi a disposizione della politica di sviluppo rurale.

Quanto all’utilizzazione dei fondi disponibili, la proposta di nuovo regolamento offre maggiore flessibilità agli Stati membri e alle Regioni. Infatti, mentre nell’attuale politica di sviluppo rurale ben il 50% dell’intero finanziamento è destinato ai singoli quattro Assi (nella misura almeno, rispettivamente, del 10%, 25%, 10% e 5%), soltanto un minimo del 5% del contributo è prescritto nel testo legislativo alla misura relativa alla continuazione dell’iniziativa Leader (art.65), mentre, fuori dal testo legislativo, è stato aggiunto un altro vincolo del 25% in un richiamo nei considerando iniziali (considerando n. 28). Ovviamente un ritocco dell’ultimo momento, che nei testi precedentemente trapelati non c’era.

## **5. Strumenti per assicurare i risultati: performance framework e premialità**

Uno dei limiti più severi alle politiche strutturali europee in genere, dai quali non è esente la politica di sviluppo rurale, è quello della difficoltà spesso incontrata nell’assicurare la corrispondenza tra obiettivi e risultati. Un problema, questo, segnalato da più di una ricerca e anche da alcuni rapporti della Corte dei Conti europea (ad esempio, European Court of Auditors, 2011). Per ovviare a questi problemi, la proposta di regolamento generale per la gestione dei Fondi europei definisce le modalità per assicurare il buon raggiungimento dei risultati.

Queste consistono innanzitutto nell’accantonamento del 5% dei fondi a disposizione di ogni Psr (come di ogni Fondo europeo) al fine di costituire una “Riserva di efficacia ed efficienza” (*Performance reserve*) che si renderà

disponibile (per lo stesso Psr o altri Psr dello Stato membro) soltanto una volta superate delle *Critical Milestones* (la traduzione italiana nella bozza di regolamento: “tappe fondamentali”, non sembra adeguata, sarebbe forse stato meglio usare l’espressione “traguardi critici”) dei programmi a livello delle priorità, sulla base delle informazioni e delle valutazioni fornite nelle relazioni sullo stato di attuazione presentate dagli Stati membri nel 2017 e nel 2019.

Una seconda scelta proposta per assicurare il buon raggiungimento dei risultati riguarda la cosiddetta “Condizionalità *ex ante*”. Ogni Stato membro deve dimostrare nel Contratto di Partenariato (e quindi, per quanto qui rilevante, in ogni Psr) di possedere sufficienti condizioni *ex ante* in termini di risorse umane, assistenza tecnica, iniziative per animare le azioni innovative, strumenti e capacità per monitoraggio e valutazione, nonché di possedere strumenti e soluzioni organizzative appropriate per la definizione di progetti di sviluppo locale. Queste condizioni *ex ante* sono definite per ogni Fondo europeo. Se le condizionalità *ex ante* non fossero soddisfatte alla data di trasmissione del Contratto di Partenariato, gli Stati membri dovranno includere in esso una sintesi delle azioni da intraprendere a livello nazionale e regionale e il relativo calendario di attuazione per garantire l’adempimento di tali condizionalità al massimo entro due anni dall’adozione del Contratto di Partenariato. Il mancato completamento delle azioni volte a soddisfare una condizionalità *ex ante* entro il termine fissato nel programma costituisce un motivo per la sospensione dei pagamenti da parte della Commissione.

**Tabella 2 – Le Condizionalità *ex ante* per lo sviluppo rurale**

Priorità	Condizionalità <i>ex-ante</i>
1. Conoscenza	Esistenza di una strategia per l'innovazione. Sufficiente capacità di assistenza tecnica
2.-3. Competitività, catene alimentari e gestione del rischio	Misure atte a incentivare e facilitare l'avvio di attività imprenditoriali
4. Eco-sistemi	Definizione di buone condizioni agronomico-ambientali. Definizione di criteri elementari per uso fertilizzanti e protezione ambiente. Esistenza di sistemi nazionali di valutazione dei rischi e di gestione dei disastri
5. Efficiente uso delle risorse	Politiche per riduzione emissione gas serra. Politiche per risparmio energetico. Politiche di tariffazione dell'acqua. Piani di gestione dei rifiuti. Politiche promozione energie rinnovabili
6. Sviluppo aree rurali	Accesso al Feasr. Misure per incentivare e facilitare l'avvio di attività economiche. Politiche per reti di accesso internet di nuova generazione
Condizionalità orizzontali	Efficienza amministrativa degli Stati membri. Dotazione di risorse umane. Criteri di selezione dei progetti di sviluppo locale

Le condizioni *ex ante* relative al secondo pilastro finanziate dal Feasr sono indicate meticolosamente nell’Allegato 4 della specifica proposta di regolamento e sono schematicamente riassunte nella tabella 2. Esse sono raccolte

per singole Priorità della politica di sviluppo rurale e si concludono con alcune condizioni *ex ante* “orizzontali” valide per tutte le Priorità.

## **6. Durata e contenuti dei Programmi di Sviluppo Rurale**

I programmi di sviluppo rurale (Psr) coprono il periodo 1 gennaio 2014 – 31 dicembre 2020 (art.64). Ogni Stato membro può optare per la realizzazione di uno o, come l’Italia ovviamente farà, più Psr affidandone la formulazione e gestione alle Regioni (art.7). Gli Stati membri che presentano programmi regionali possono presentare per approvazione anche un *National Framework* “disciplina nazionale” contenente gli elementi comuni a tali programmi, senza stanziamento di bilancio distinto e la lista delle misure specifiche da includere nei Psr per obiettivi ambientali, economici o sociali identificati a livello nazionale (art.7).

Si tratta di un’opportunità che l’Italia, con quasi un quarto di tutti i Psr dell’Unione, non dovrebbe questa volta lasciarsi sfuggire. Ben 21 Psr degli 88 di tutta l’Ue, infatti, riguardano l’Italia<sup>1</sup>. Per alcune politiche, in materia di formazione, informazione, assistenza tecnica, gestione del rischio – ma anche in altri casi – non ha alcun senso ricercare a livello regionale soluzioni che meglio possono essere disegnate e gestite a livello aggregato, con il rischio a volte non solo di difformità di trattamento tra territori e beneficiari contigui (si pensi al problema delle aree interne dell’Appennino), ma anche di disparità di definizione (ad esempio in materia di “primo insediamento” o di “impresa boschiva”).

Una novità rilevante della proposta per la politica di sviluppo rurale 2014-2020 consiste nel fatto che gli Stati membri (e le Regioni) possono inserire nei programmi di sviluppo rurale dei sottoprogrammi tematici, che contribuiscano alla realizzazione delle priorità dell’Unione in materia di sviluppo rurale e rispondano a specifiche esigenze riscontrate, in particolare per quanto riguarda i giovani agricoltori, le piccole aziende agricole, le zone montane e le filiere corte (art.8).

Quanto ai contenuti, analogamente a quanto previsto nell’attuale programmazione dello sviluppo rurale, ogni Psr deve trattare una lunga lista di temi (art.9), tra cui: un’analisi della situazione in termini di punti di forza e di debolezza, opportunità e minacce (Swot) e l’identificazione dei bisogni da soddisfare nella zona geografica interessata dal programma; la descrizione della strategia, comprendente gli obiettivi fissati per ciascuna priorità dell’Unione in materia di sviluppo rurale; la valutazione delle precondizioni (condizionalità *ex ante*) ed eventualmente le soluzioni adottate per assicurarsi che siano garantite; la descrizione delle misure selezionate; la descrizione dei meccanismi di coordinamento tra le strategie di sviluppo locale e cooperazione; la descrizione dell’approccio adottato in materia di innovazione; l’analisi dei bi-

<sup>1</sup> 19 Stati membri hanno infatti optato per un solo Psr nazionale, e tre, Francia, Finlandia e Portogallo, hanno adottato un sistema ibrido: Psr nazionale più Psr specifici per regioni con particolari problemi.

sogni in tema di monitoraggio e valutazione e il piano di valutazione; il piano di finanziamento e le modalità di attuazione del programma.

## 7. Il menu delle misure

La prima evidenza, di fronte all'elenco delle misure a disposizione della futura politica di sviluppo rurale, è quella della semplificazione (artt. da 15 a 45). La scelta passa da 40 a 25 misure, anche perché le definizioni sono più ampie di quelle attuali, il che implica una maggiore autonomia nella esplicitazione dei dettagli riconosciuta agli Stati membri e alle Regioni. Molto importante è poi la presenza di diverse misure che potremmo considerare a carattere "orizzontale" in quanto, prendendo lo spunto dalle esperienze fin qui compiute con i Programmi Integrati di Filiera (Pif) e di Territorio (Pit), mirano alla qualificazione complessiva e all'aggregazione dei sistemi rurali e dell'agricoltura nelle filiere alimentari. Tra queste sono da considerare quelle relative al sostegno delle organizzazioni dei produttori e della cooperazione, alla gestione del rischio, al trasferimento delle conoscenze, alla iniziativa Leader.

Un quadro sintetico delle misure a disposizione è riassunto nelle tabelle che seguono, nelle quali è indicato il numero dell'articolo di riferimento nella proposta di regolamento per lo sviluppo rurale, la (o le) priorità alla quale la misura può essere associata, il titolo della misura, i suoi beneficiari e una sintesi delle modalità di intervento in termini di pagamenti e massimali.

**Tabella 3 - Le misure "orizzontali" della nuova politica di sviluppo rurale**

Art.	Priorità	Misura	Beneficiari	Pagamenti e massimali
16	Diverse	Servizi di consulenza, sostituzione e di assistenza gestione aziende agricole	Fornitori di assistenza tecnica e servizi formativi	1.500 € per assistenza; 200.000 € per 3 anni per <i>training</i> ai gestori del servizio
18	Diverse	Investimenti in immobilizzazione materiali	Aziende agricole	50% nelle regioni meno sviluppate, 40% nelle altre. + 20% per giovani o progetti integrati e collettivi o aree con vincoli naturali o operazioni sostenute dall'Eip
20	Diverse	Sviluppo delle aziende agricole e delle imprese	Giovani agricoltori, agricoltori o membri di famiglie agricole, micro e piccole imprese, no agricoltura nelle aree rurali	70.000 € per giovane, 70.000 € per azienda agricola, 15.000 per piccola impresa
36	Diverse	Cooperazione	Almeno due attori dell'agricoltura, catena alimentare, forestazione, altri attori rurali	Progetti pilota, nuovi prodotti, piattaforme logistiche, forme di integrazione orizz/vert, promozione

La tabella 3 raccoglie le misure che a priori sono collegabili ad una molteplicità di priorità. Queste riguardano in particolare: servizi di consulenza;

sostituzione e di assistenza alla gestione nelle aziende agricole; investimenti e immobilizzazioni materiali (che sostituisce l'attuale misura 1.2.1); sviluppo delle aziende agricole e delle imprese (che si riferisce soprattutto alle nuove imprese e all'inserimento dei giovani); cooperazione, che finanzia aggregazioni di imprese finalizzate a sviluppare progetti pilota, nuovi prodotti, piattaforme logistiche, forme di integrazione orizzontale o verticale, programmi di promozione.

La tabella 4 raccoglie le misure riferibili alle priorità 1 – *Trasferimento conoscenze in agricoltura* e 2 – *Competitività dell'agricoltura e vitalità delle aziende*. Si tratta di misure con diverse finalità dalla formazione alle attività di *marketing* e di valorizzazione della qualità, alla compensazione degli *handicap* sotto il profilo della competitività per le imprese localizzate in aree con vincoli naturali.

**Tabella 4 - Le misure per il capitale umano, la competitività dell'agricoltura e la vitalità delle aziende**

Art.	Priorità	Misura	Beneficiari	Pagamenti e massimali
15	1	Trasferimento di conoscenze e azioni di informazione	Impegnati in agricoltura, agroalimentare e foreste, gestori fondiari e altri attori operanti nelle aree rurali	
27	1	Investimenti silvicoltura e trasformazione e commercializzazione prodotti foreste		50% regioni meno sviluppate, 40% nelle altre
17	2	Regimi di qualità prodotti agricoli e alimentari	Tutti i produttori	3.000 € per azienda per anno
32-33	2	Indennità zone soggette a vincoli naturali o altri vincoli specifici	Agricoltori nelle aree montane e in altre aree condizionate da vincoli naturali o altri vincoli specifici	25 € min per ha/anno, 250 € max per ha/anno, 300 € max per ha/anno nelle aree montane

La tabella 5 presenta le misure associabili in linea di principio alla priorità 3 – *Organizzazione delle catene alimentari e gestione del rischio*. Questo gruppo raccoglie le misure finalizzate alla costituzione e gestione delle associazioni dei produttori e al sostegno del benessere degli animali. Il gruppo comprende anche le politiche rivolte innanzitutto alla prevenzione dai disastri naturali e al ripristino della potenzialità produttiva da essi danneggiata, così come quelle finalizzate all'assicurazione del raccolto, alla stabilizzazione del reddito e alla costituzione di fondi di mutualizzazione. In generale, le misure di gestione dei rischi prevedono un intervento nel caso di perdite superiori a un certo ammontare (>30%) e a copertura parziale della perdita subita.

**Tabella 5 – Misure connesse all’organizzazione delle catene alimentari e alla gestione del rischio**

Art.	Priorità	Misura	Beneficiari	Pagamenti e massimali
15	1	Trasferimento di conoscenze e azioni di informazione	Impegnati in agricoltura, agroalimentare e foreste, gestori fondiari e altri attori operanti nelle aree rurali	
27	1	Investimenti silvicoltura e trasformazione e commercializzazione prodotti foreste		50% regioni meno sviluppate, 40% nelle altre
17	2	Regimi di qualità prodotti agricoli e alimentari	Tutti i produttori	3.000 € per azienda per anno
32-33	2	Indennità zone soggette a vincoli naturali o altri vincoli specifici	Agricoltori nelle aree montane e in altre aree condizionate da vincoli naturali o altri vincoli specifici	25 € min per ha/anno, 250 € max per ha/anno, 300 max per ha/anno nelle aree montane

**Tabella 6 - Misure orientate alle priorità connesse alla sostenibilità ambientale e alle “nuove sfide”**

Art.	Priorità	Misura	Beneficiari	Pagamenti e massimali
22	4-5	Investimenti in sviluppo delle aree forestali e nel miglioramento della redditività delle foreste		
23	4-5	Forestazione e imboschimento		
24	4-5	Allestimento di sistemi agroforestali		80%
26	4-5	Investimenti diretti ad accrescere la resilienza e il pregio ambientale degli ecosistemi forestali		
29	4-5	Pagamenti agro-climatico-ambientali	Agricoltori, gruppi di agricoltori e altri gestori forestali	600 €/ha/anno per colture annuali, 900 €/ha/anno per poliennali, 450 €/ha/anno altri usi, 200 €/anno/unità bestiame per 5-7 anni
30	4-5	Agricoltura biologica	Agricoltori, gruppi di agricoltori	600 €/ha/anno per annuali, 900 €/ha/anno per poliennali, 450 €/ha/anno altri usi, per 5-7 anni
31	4-5	Indennità Natura 2000 e indennità connesse alla direttiva quadro sulle acque	Agricoltori, proprietari privati di foreste e associazioni di proprietari forestali	500 €/ha/anno nel periodo iniziale e fino a 5 anni, 200 €/ha/anno proprietari, 50 €/ha/anno min x direttiva acque
35	4-5	Servizi silvo-climatico-ambientali e salvaguardia della foresta		200 €/ha/anno, per 5-7 anni

In tabella 6 sono esposte le misure finalizzate in particolare alle priorità 4 - *Preservare e migliorare ecosistemi dipendenti dall'agricoltura* e 5 - *Transizione verso una "low carbon economy"*. Si tratta di un elenco molto lungo che concerne gran parte delle misure attualmente comprese nell'Asse 2 e riferite sia alla sostenibilità ambientale che alla forestazione (la politica per la forestazione è ormai opportunamente associata a pieno titolo alla politica agricola in un quadro europeo).

Infine, la tabella 7 raccoglie le misure a contenuto territoriale che rispondono alla Priorità 6 - *Sviluppo del potenziale occupazionale e sviluppo rurale*. Esse si rivolgono alle azioni di sviluppo rurale oltre la frontiera settoriale agricola, le quali sono riconducibili alle politiche comprese attualmente negli Assi 3 e 4.

**Tabella 7 - Misure connesse alla priorità "Sviluppo del potenziale occupazionale e sviluppo rurale"**

Art.	Priorità	Misura	Beneficiari	Pagamenti e massimali
21	6	Servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali	Infrastrutture di piccola scala	Infrastrutture di piccola scala
42-45	6	Gruppi di azione locale Leader	Gruppi di azione locale (istituzioni pubbliche <50% dei voti, nessun singolo privato può avere >49% dei voti)	Strategie di sviluppo locale (rispondere ai bisogni e potenziale di uno specifico territorio sub-regionale con soluzioni innovative per il contesto locale)

## 8. Il networking e la strategia per l'innovazione

Il quadro pur sommario fin qui esposto sulle proposte per la futura politica di sviluppo rurale europea si completa con la conferma della strategia di animazione, supporto alla gestione, assistenza tecnica e divulgazione fin qui impiantata a livello europeo e nazionale negli Stati membri. In particolare viene confermata la Rete Rurale Europea di Sviluppo Rurale (*European Network for Rural Development*) e il sistema delle Reti Rurali Nazionali con lo scopo di stimolare la partecipazione dei portatori d'interesse all'attuazione dello sviluppo rurale, migliorare la qualità dei programmi di sviluppo rurale, contribuire ad informare il pubblico sui vantaggi della politica di sviluppo rurale (art.52). Le Reti Rurali raccolgono, analizzano e diffondono informazioni, accrescono il coinvolgimento e l'impegno degli *stakeholder* per lo sviluppo rurale, raccolgono, convalidano e diffondono le buone pratiche, costituiscono e gestiscono gruppi tematici e/o laboratori per gli scambi di esperienze, informano e organizzano convegni e seminari, supportano le reti nazionali e le iniziative di cooperazione transnazionale, sostengono l'attività dei gruppi



di azione locale. Nell'ambito della Rete Rurale Europea è confermato il ruolo della Rete europea di valutazione per lo sviluppo rurale (*European Evaluation Network for Rural Development*). Viene anche così confermato il ruolo preminente che nella politica di sviluppo rurale viene attribuito alla valutazione in tutte le fasi del processo *ex ante*, *on going* ed *ex post* (art.54).

Una novità è invece l'iniziativa del Partenariato europeo per l'innovazione – Pei (*European Innovation Partnership*). Con il compito di supportare il Pei in materia di produttività e sostenibilità dell'agricoltura è istituita la Rete Pei (art.53), che ha lo scopo di istituire e gestire un *help desk* sull'innovazione, animare la discussione a livello di ogni Psr, incoraggiare la costituzione di Gruppi operativi per l'innovazione (Goi) a livello nazionale o regionale, divulgare i risultati della ricerca ed estendere la conoscenza, individuare consolidare e divulgare le buone pratiche, organizzare conferenze e *workshop* per diffondere l'informazione nell'ambito delle competenze del Pei.

Per stimolare lo sforzo innovativo è istituito un Premio alla cooperazione locale innovativa nelle zone rurali al quale possono candidarsi due o più *partner* di differenti Stati membri, ogni anno dal 2015 al 2019 (artt. da 56 a 60). Dopo una preselezione di un massimo di 10 progetti a livello di singolo Stato membro, sono individuati a livello europeo 50 vincitori all'anno ai quali è conferito un premio pari al massimo a 100mila euro.

## **9. Il finanziamento della politica di sviluppo rurale**

Il finanziamento della politica di sviluppo rurale costituisce la nota dolente della proposta complessiva. La distribuzione delle risorse di bilancio dell'Ue tra tutte le politiche europee, come era da aspettarsi, penalizza la Pac (anche se in misura minore di quanto alcuni più pessimisti avevano temuto). Meno atteso era che questa penalizzazione colpisse allo stesso modo il primo e il secondo pilastro, anzi leggermente di più il secondo (-12,9% tra 2013 e 2020) del primo: (-12,5% nello stesso periodo) con il risultato che questo si contrarrà nel bilancio complessivo dell'Unione dal 9,5% del 2013 all'8,0% del 2020 (European Commission, 2011d). Tutti gli ultimi passaggi del lungo processo della riforma della Pac, infatti, erano stati segnati dal trasferimento di fondi dal primo pilastro al secondo (o direttamente già nella assegnazione delle risorse, o gradualmente con la cosiddetta "modulazione").

Questo processo aveva gradualmente accresciuto il peso della politica di sviluppo rurale sull'insieme della Pac dall'originale 10% circa di Agenda 2000 (quando furono istituiti i due pilastri) all'attuale 24% circa. Si era ancora ben lontani dall'obiettivo, immaginato dal Commissario Fischler fin dalla loro concezione negli anni Novanta, di dare ai due pilastri il compito di sostenere in pari misura l'impalcatura della Pac (da qui la scelta di chiamarli "pilastri"). Ma l'avvicinamento tra i due era gradualmente in corso. L'interruzione di

questo flusso di maggiori risorse non costituisce una sorpresa. Essa era ampiamente annunciata, se si considera che già nel novembre 2010, nella Comunicazione iniziale della fase preparatoria della nuova Pac (Commissione europea, 2010b), la politica di sviluppo rurale veniva affrontata sbrigativamente a pagina 10, delle 12 dell'intero testo, poco prima delle conclusioni (mentre al primo pilastro era concesso uno spazio ben sei volte più grande del secondo).

**Tabella 8 - La spesa per la Pac nelle proposte del Quadro finanziario pluriennale 2014-2020**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2014-2020
<b>Valori assoluti a prezzi 2011 (miliardi di euro)</b>									
<b>P1 Mercato agricolo e pagamenti diretti</b>	43,5	42,2	41,6	41,0	40,4	39,6	38,8	38,1	281,8
<b>P2 Sviluppo Rurale</b>	13,9	13,6	13,4	13,1	12,8	12,6	12,3	12,1	89,9
<b>Totale Pac</b>	57,4	55,9	55,0	54,1	53,3	52,2	51,2	50,2	371,7
<b>Totale bilancio Ue</b>	145,6	142,6	144,0	145,1	146,4	147,3	148,9	150,7	1.025,0
<b>Valori percentuali</b>									
<b>P1 Mercato agricolo e pagamenti diretti</b>	29,9	29,6	28,9	28,3	27,6	26,9	26,1	25,3	27,5
<b>P2 Sviluppo Rurale</b>	9,5	9,6	9,3	9,0	8,8	8,5	8,3	8,0	8,8
<b>Totale Pac</b>	39,4	39,2	38,2	37,3	36,4	35,4	34,4	33,3	36,3
<b>Totale bilancio Ue</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

In quel testo si prospettavano tre opzioni per la futura Pac: la prima (*adjustment scenario*) “continuare l’attuale politica”, la seconda (*integration scenario*) “rinverdire i pagamenti diretti” e la terza (*refocus scenario*) “progressiva abolizione dei pagamenti diretti e rafforzamento della politica di sviluppo rurale”. Ma era implicito che, tra le tre, non ci fosse davvero alternativa e il secondo scenario fosse decisamente quello preferito. Questa scelta era d’altra parte sostenuta sia da molte organizzazioni agricole (il Copa-Cogeca non ha mai perso l’occasione di dirsi contro ogni modulazione), che da molti nuovi Stati membri, contrari ad ogni forma di cofinanziamento della politica agricola e per questo sostenitori del primo pilastro. L’avallo finale a questa scelta è stato dato dalla Commissione agricoltura del Parlamento europeo quando, interpretando in questo modo il suo potere di codecisione, si è accodata alla Commissione annacquando l’originale relazione del liberale tedesco Albert Dess, che aveva presentato delle proposte semplicemente meno conservative e, di fatto, di apertura al terzo scenario.

Si può certo osservare che, preso atto dei rapporti di forza in favore del mantenimento dei pagamenti diretti, gli sforzi per razionalizzare la Pac si siano concentrati nella direzione dello “spacchettamento” del primo pilastro e

nel tentativo di renderlo più “green”, cercando di ottenere in questo modo analoghi risultati (con più fondi) e liberando, al tempo stesso, il secondo pilastro di alcune incombenze ambientaliste, nei confronti dei giovani e delle aree con limitazioni naturali. Tuttavia, bisognerà vedere quanto i pagamenti “green” saranno effettivamente verdi o non si tradurranno soltanto – come è facile che accada anche in relazione alla loro misura unica (*one size fits all*) per tutti gli ettari dell’Ue – in effetti pratici scarsi, o addirittura perversi: (a) duplicazione di compiti con il secondo pilastro, (b) complicazione aggiuntiva e (c) specchio per le allodole, nel tentativo di cambiare meno possibile l’attuale inefficiente distribuzione della spesa tra aziende e territori. Altrimenti, perché è stata scartata a priori l’ipotesi di spostare queste incombenze e i relativi fondi nel secondo pilastro, riportando nel primo la gestione del rischio?

Anche la giustificazione a favore del primo pilastro basata sulla presunta lentezza della spesa del secondo non convince. Innanzitutto perché i problemi di difficoltà a spendere sono specificamente localizzati in alcune Regioni meridionali, mentre la generalità delle altre (come nel resto degli Stati membri europei) ha dimostrato di saper fare tempestivo uso delle risorse disponibili. È poi evidente, a mio avviso, che ove ci siano problemi di efficienza, questi vanno affrontati migliorando la strumentazione, l’organizzazione e le competenze e non certamente abbassando l’attenzione alla qualità della spesa o aderendo a formule in cui il collegamento tra spesa e obiettivi è incerto e probabilmente molto scarso.

Comunque, ben difficilmente d’ora in avanti i rapporti potranno cambiare. La politica di sviluppo rurale, quindi, dovrà fare i conti con meno risorse e soprattutto con una serie di misure per la gestione del rischio del tutto incoerenti con gli obiettivi dello sviluppo rurale, per la cui attivazione non mancheranno forti pressioni, sia per la necessità di una soluzione da parte degli agricoltori, sia per gli interessi (assicurazioni) che si muovono attorno ad esse. Il rischio è che queste drenino ulteriormente fondi e lascino alla politica di sviluppo rurale vera e propria ancora meno risorse, specie se l’aumento dei massimali della quota Ue al cofinanziamento nelle Regioni meno sviluppate dovesse essere colto come un’occasione per abbassare i cofinanziamenti nazionali, togliendo così altri fondi alle disponibilità di spesa complessive.

Una questione che comunque è ancora del tutto aperta riguarda la ripartizione dei fondi complessivamente disponibili per lo sviluppo rurale tra gli Stati membri. Come si è detto nei contributi di De Filippis e Frascarelli, per il primo pilastro è sul tavolo una proposta che, basandosi sugli ettari potenzialmente eleggibili nel 2009, propone un travaso graduale di fondi dagli Stati membri con pagamenti diretti a ettaro superiori alla media Ue a quelli sotto la soglia del 90% della media. E, come si è visto, questa è una soluzione di cui fa le spese soprattutto l’Italia, che vede scendere la sua quota di fondi in maniera

sensibile. Niente invece è ancora stato deciso riguardo al secondo pilastro.

Una soluzione, almeno parziale, al problema della diminuzione delle risorse, potrebbe essere offerta dalla cosiddetta “flessibilità tra pilastri”. Infatti, la proposta di regolamento sui pagamenti diretti agli agricoltori (Commissione europea, 2011c) prevede la possibilità per gli Stati membri di rendere disponibile come sostegno supplementare per le misure previste dai programmi di sviluppo rurale fino al 10% del massimale nazionale annuale destinato al primo pilastro (ad alcuni Stati membri, ma non all’Italia, è concesso anche di spostare il 5% in senso inverso dal secondo al primo pilastro). Tenendo conto dei rapporti tra i due pilastri, una piccola percentuale di travaso dal primo potrebbe rappresentare un aumento molto consistente di fondi per il secondo. Ove, ad esempio, le misure della gestione del rischio dovessero essere trattate nel secondo pilastro, questa flessibilità potrebbe essere utilizzata almeno per coprire con fondi provenienti dal primo pilastro queste politiche che esso avrebbe dovuto opportunamente affrontare.

## **10. Considerazioni conclusive**

Numerosi sono gli aspetti positivi da sottolineare nel giudicare le proposte sul tappeto per la futura politica di sviluppo rurale 2014-2020. Nel disegnare la nuova articolazione, la Commissione mostra di aver fatto tesoro dell’esperienza condotta fin qui nei due periodi di programmazione finora trascorsi: quello di Agenda 2000 e l’attuale. Gli aspetti positivi possono essere sommariamente riassunti nei seguenti: (a) il superamento degli Assi per le Priorità; (b) la semplificazione del menu di misure con maggiore attenzione agli obiettivi, alla fissazione di traguardi misurabili e quindi all’efficienza e all’efficacia della spesa, (c) la possibilità di formulare sottoprogrammi tematici per specifici problemi settoriali e territoriali, (d) la maggiore libertà di scelta nella distribuzione della spesa tra misure e tra obiettivi, (e) l’enfasi sull’innovazione, sul *networking* e sulle misure orizzontali, (f) la possibilità, attraverso la flessibilità tra pilastri di accrescere le dotazioni del secondo pilastro a scapito di quelle del primo.

Naturalmente, nell’architettura della politica di sviluppo rurale, non mancano gli aspetti negativi. Questi a mio avviso i principali: (a) l’inopportuno inserimento nel secondo pilastro anziché nel primo delle misure per la gestione del rischio, (b) l’aumento del tasso di cofinanziamento dell’Ue nelle Regioni meno sviluppate con il rischio di un taglio della spesa complessiva, (c) la presenza di consistenti e accresciute duplicazioni di compiti tra primo e secondo pilastro, (d) la non definita e quindi incerta ripartizione dei fondi complessivamente disponibili per il secondo pilastro tra Stati membri, diversamente da quanto fatto per il primo pilastro.

Ma il difetto che ritengo sovrasti tutti gli altri e condizioni complessiva-

mente non solo la politica di sviluppo rurale, ma la qualità della proposta complessiva di riforma della Pac per il settennio 2014-2020, è che i “riformatori” della Commissione hanno optato per la scelta della conservazione, interrompendo un processo che puntando sul secondo pilastro, avrebbe potuto rendere anche più accettabile un più graduale smantellamento del primo. Si è scelto di mantenere e consolidare i pagamenti diretti (sia pure spaccettati e riformati) come misura cardine della Pac. L’introduzione dei pagamenti diretti era la soluzione transitoria, adottata da Fischler nel 2003 e completata dalla Fischer Boel con l’*Health check* del 2009, per ottenere il pieno disaccoppiamento senza penalizzare nell’immediato gli agricoltori. Qui, nella transitorietà, stava la loro giustificazione. Ma, passata la transizione, un qualche “accoppiamento”, in termini di legame chiaro e inequivoco tra spesa pubblica e obiettivi che con essa si perseguono, è fondamentale. Il proposto riaccoppiamento (di fatto) con l’ettaro eleggibile, anche se regionalizzato o comunque ridefinito, non risolve assolutamente il problema, e indebolisce la proposta complessiva.

Non si è puntato in definitiva sulla politica di sviluppo rurale, nonostante integri regioni e attori locali (nel rispetto nei fatti del principio di sussidiarietà sancito dai Trattati), nonostante moltiplichi i fondi disponibili attraverso il cofinanziamento, nonostante gli obiettivi di una politica mirata a obiettivi specifici e a misura di essi (*targeted e tailored*) è meglio messa in pratica, nonostante risponda meglio agli obiettivi strategici dell’Ue<sup>2</sup>, nonostante si integri meglio con le altre politiche dell’Ue.

<sup>2</sup> “La Pac è di fronte a diverse sfide (...) che spingono l’Ue a compiere scelte strategiche per il futuro a lungo termine della sua agricoltura e delle sue aree rurali”; la futura Pac “deve essere efficace nell’orientarsi verso queste sfide” e “contribuire alla Strategia Ue 2020”. Nella Pac futura, i tre obiettivi chiave “crescita intelligente”, “crescita sostenibile” e “crescita inclusiva” dovranno significare rispettivamente: (a) “incrementare l’efficienza nell’uso delle risorse e accrescere la competitività con l’innovazione”; (b) “mantenere rinnovabile la base produttiva (...), producendo beni pubblici ambientali”; (c) “liberare il potenziale economico delle aree rurali” (Commissione europea, 2010a; Commissione europea, 2010b).