

Università degli Studi *Mediterranea*
di Reggio Calabria

Dipartimento di Scienze e Tecnologie
Agro-forestali ed Ambientali (DiSTAfA)

**Processi e politiche
di sviluppo rurale integrato
in Calabria**

a cura di
Giovanni Gulisano, Claudio Marcianò

Laruffa Editore



Ricerca finanziata nell'ambito dell'Iniziativa Comunitaria LEADER+
Misura 1.3 - Valorizzazione delle risorse locali



2. I fondi strutturali per lo sviluppo rurale nelle politiche comunitarie

di Anna Irene De Luca, Giovanni Gulisano**

1. Introduzione

Fin dalla sua istituzione la Politica Agricola Comunitaria (PAC) ha rappresentato la maggior fonte di spesa del bilancio comunitario, nonché il principale strumento per la promozione del processo d'integrazione europea (Gulisano, 1995a). Benché nel Trattato di Roma (1957) fosse enunciata l'esigenza di attivare una specifica politica per le strutture, dovranno passare molti anni prima che agli interventi di tipo strutturale venga riconosciuta una significativa posizione all'interno delle politiche europee per l'agricoltura. Nei primi anni dalla sua istituzione, la PAC, infatti, attribuisce alla politica dei mercati e dei prezzi agricoli un ruolo prioritario, rivolgendo così gran parte dell'attenzione all'ambito settoriale e aziendale. Col passare degli anni cominciano a evidenziarsi le differenze nel livello di sostegno effettivo accordato dalla politica dei prezzi ai diversi territori europei. Questa differenza di trattamento, congiuntamente alla mancata definizione di una efficiente politica delle strutture, da affiancare alla politica dei mercati, porterà ad accentuare le disparità di reddito già presenti fra le diverse aziende e fra le diverse regioni agricole (Gulisano, 1995b). Pertanto, nel tempo, diviene sempre più pressante l'esigenza di politiche finalizzate all'attenuazione delle differenze di reddito tra i diversi comparti produttivi del settore agricolo, attraverso il giusto riconoscimento dell'importanza della politica strutturale. Inoltre, a partire dalla seconda metà del secolo scorso le problematiche ambientali strettamente connesse alla questione agricola cominciano a suscitare un maggiore interesse, che si riscontra, in termini di salvaguardia delle risorse naturali, anche negli interventi della PAC esplicitamente indirizzati alla sostenibilità del settore agricolo. Il Libro Verde

* Dipartimento di Scienze e Tecnologie Agro-forestali ed Ambientali (DiSTAfA), Sezione Economico-valutativa, Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria.

Contributi: il presente studio è frutto della collaborazione fra gli autori. Tuttavia, la stesura dei paragrafi 1 e 2 è dovuta a Giovanni Gulisano, quella dei paragrafi 3, 4 e 5 ad Anna Irene De Luca.

e il successivo documento del 1988 *“Il Futuro del mondo rurale”* (Commissione CEE, 1988) ridefiniscono la politica strutturale agricola europea e ne suggeriscono una nuova veste, riconducibile soprattutto a un ridimensionamento della politica dei prezzi e dei mercati ed a una rivalutazione dell’agricoltura all’interno del processo di integrazione europeo. Viene proposta una strategia fondata su azioni di tipo strutturale legate a precise programmazioni regionali e territoriali e finalizzate allo sviluppo rurale. Si iniziano così a considerare nuove e importanti tematiche fino ad allora trascurate, quali ad esempio il ruolo dell’attività agricola nel contesto socio-economico delle aree rurali, l’importanza del territorio, dell’ambiente e dei servizi, in una prima formulazione del concetto di multifunzionalità dell’agricoltura, che si svilupperà a pieno quindici anni dopo con la riforma di Agenda 2000. Lo spazio rurale viene per la prima volta considerato non come semplice delimitazione geografica, ma come *“tessuto economico e sociale che comprende una serie di attività eterogenee: agricoltura, artigianato, piccole e medie industrie, commercio e servizi”* (Fanfani, 1990). Funzionali a questo nuovo approccio sono le prime due riforme dei fondi strutturali del 1988 e del 1993, nonché, in ambito agricolo, la riforma MacSharry del 1992, con il suo pacchetto di misure e di interventi finalizzati, da una parte, a definire, per alcuni comparti, nuove regole per la politica dei prezzi e dei mercati e, dall’altra, a promuovere e valorizzare le realtà agricole e rurali territoriali. Dagli anni novanta in poi il ruolo delle aree rurali nel contesto agricolo europeo viene consolidato e ufficializzato, per essere legittimato con Agenda 2000 che rivisita gli interventi per lo sviluppo rurale semplificandone il quadro normativo e riunendo in unico regolamento tutti gli strumenti di politica strutturale. L’inversione di tendenza delle strategie comunitarie è confermata nel 2003 dalla Revisione di Medio Termine (RMT) successivamente rafforzata dalla normativa comunitaria per l’attuale programmazione (2007-2013) che, nel totale riconoscimento della legittimità dello sviluppo rurale come secondo pilastro della PAC, prevede, com’è noto, un nuovo strumento di finanziamento direttamente rivolto alle specificità dei territori rurali.

Il presente lavoro intende ripercorrere l’evoluzione delle politiche strutturali attuate in ambito europeo, dalla loro lenta affermazione nei primi anni di operatività della PAC fino alle più recenti disposizioni riguardanti la programmazione 2007-2013. L’obiettivo dell’analisi è quello di delineare un quadro il più possibile esaustivo, utile a comprendere come e perché si siano modificate nel tempo, le strategie, le modalità e le funzioni della politica comunitaria per le aree agricole e rurali.

2. Evoluzione dei Fondi Strutturali per lo Sviluppo Rurale

2.1. L'avvio delle politiche strutturali nella Politica Agricola Comunitaria

La Politica Agricola Comunitaria (PAC) ha rappresentato la maggior fonte di spesa del bilancio comunitario, nonché il primo e principale strumento negli anni per la promozione del processo d'integrazione europea (Guliano, 1995a). Nell'articolo 38 del *Trattato di Roma*, che nel 1957 istituisce la Comunità Economica Europea (CEE), viene definito chiaramente il campo d'azione della PAC, specificando che "il mercato comune comprende l'agricoltura ed il commercio dei prodotti agricoli" e che il funzionamento e lo sviluppo "devono essere accompagnati dall'instaurazione di una politica agricola comune degli Stati membri". Nell'articolo 39 del Trattato si individuano le finalità della PAC indirizzate a: incrementare la produttività in agricoltura; assicurare un equo tenore di vita della popolazione agricola grazie al miglioramento del reddito individuale dei lavoratori agricoli; stabilizzare i mercati; garantire la sicurezza degli approvvigionamenti e assicurare prezzi ragionevoli ai consumatori.

A tre anni di distanza dalla firma del Trattato, la PAC vede definiti i principi cardine sulla base dei quali impostare le proprie linee d'intervento per il settore agricolo:

- 1) *Unicità dei mercati* per ciascun prodotto, da raggiungere progressivamente attraverso il riavvicinamento dei prezzi nazionali e la contemporanea eliminazione di qualsiasi ostacolo, tariffario e non tariffario, agli scambi intracomunitari;
- 2) *Preferenza comunitaria*, tale che la competitività dei produttori non venga minacciata dalle importazioni provenienti dai Paesi terzi;
- 3) *Solidarietà finanziaria*, garantita dal Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia (FEAOG) previsto già nell'articolo 40 del Trattato, ma istituito, successivamente, nel 1962.

Così, nei primi anni dalla sua istituzione, la PAC attribuisce alla politica dei mercati e dei prezzi agricoli un ruolo prioritario, rivolgendo così gran parte dell'attenzione all'ambito settoriale e aziendale. In effetti, benché nel Trattato di Roma fosse enunciata l'esigenza di attivare una specifica politica per le strutture, dovranno passare molti anni prima che agli interventi strutturali sia riconosciuta una significativa posizione all'interno delle politiche europee per l'agricoltura.

Le principali linee d'intervento, tracciate già nel 1958 in occasione della *Conferenza di Stresa*, sono precisate dal *Piano Mansholt* del 1960, nel quale risulta evidente l'interesse preponderante nei confronti della politica dei prezzi e dei mercati, piuttosto che verso la politica strutturale, giustificato

anche da urgenze relative al contesto storico-politico dell'epoca. Come già ricordato, due anni dopo il *Piano Mansholt* è istituito il FEAOG con l'intento di creare un fondo unico per il finanziamento di tutte le iniziative di politica agricola comunitaria; esso viene suddiviso nella sezione Garanzia, per i finanziamenti e il sostegno dei prezzi e dei mercati agricoli¹, e nella sezione Orientamento, per gli interventi di natura strutturale. In particolare “[...] sono finanziati dal Fondo: a) le restituzioni all'esportazione verso i paesi terzi; b) gli interventi destinati a regolarizzare i mercati; c) le azioni comuni decise per raggiungere gli obiettivi [...] del Trattato, ivi comprese le modifiche di struttura necessarie per il buon funzionamento del mercato comune [...]” (CEE, 1962a). Relativamente a quest'ultima tipologia di interventi, una prima iniziativa di natura autonoma rispetto alle politiche dei prezzi, si concretizza con la formulazione del Regolamento n. 17 (CEE, 1964). Tale provvedimento, finalizzato ad azioni di ammodernamento delle aziende agricole e degli impianti di trasformazione, ha rappresentato l'unica iniziativa a carattere strutturale a favore del settore agricolo fino al 1972 (Fanfani, 1990). In particolare, il regolamento prevedeva, per progetti d'investimento limitati ai settori della produzione e della commercializzazione dei prodotti agricoli promossi da privati o da associazioni, contributi pari al 25% della quota richiesta dai singoli progetti che dovevano essere presentati alla Comunità Europea con l'accordo degli Stati membri interessati.

Inizialmente, quindi, le politiche strutturali sono state concepite come interventi di tipo puntuale, finanziati sulla base di richieste spontanee e non rientranti nell'ambito di programmi definiti, ovvero come finanziamenti di singoli progetti, qualificati come “progetti pubblici, semi pubblici e privati”, destinati totalmente o in parte al miglioramento delle strutture agricole (Gulisano, 1995b). Si è quindi ancora molto lontani da quei meccanismi di programmazione che dalla seconda metà degli anni ottanta ad oggi hanno regolato gli interventi a favore delle strutture agricole del territorio comunitario.

Ufficialmente, nel 1969, la questione delle politiche agricole strutturali viene affrontata, mostrando evidenti caratteri di complessità, con il *Memorandum sulla riforma dell'agricoltura*, approvato poi come tale nel 1972 e noto come *secondo Piano Mansholt*. Il documento sosteneva la necessità di conferire alla politica strutturale un carattere più incisivo nelle azioni di modernizzazione

¹ Contemporaneamente all'istituzione del FEAOG, la Comunità, nel 1962, istituisce un primo pacchetto di misure agricole e, come previsto dall'articolo 34 del Trattato di Roma, crea sei organizzazioni comuni di mercato (OCM) per i seguenti prodotti: cereali, carni suine, ortofruttili, prodotti vitivinicoli, uova e pollame. Il primo Regolamento adottato, che rappresenta la normativa di base per tutte le altre OCM, è il n. 19 relativo al comparto cerealicolo (CEE, 1962b).

degli impianti agricoli e di miglioramento delle condizioni di vita degli operatori del settore. Le considerazioni contenute nel Piano riguardavano i pericolosi effetti indotti dalla politica di sostegno ai prezzi al sistema agricolo, quali ad esempio la creazione di eccedenze produttive difficilmente smaltibili sul mercato europeo, le spese di bilancio eccessive e l'instaurazione di esternalità negative dovute a processi produttivi resi estremamente intensivi. A tali effetti negativi si aggiungeva il problema irrisolto del reddito degli agricoltori, sempre di molto inferiore a quello degli occupati nei settori extragricoli. Da ciò, l'inserimento nel Memorandum di alcune proposte che esortavano alla modernizzazione del settore agricolo attraverso un suo adeguamento all'organizzazione e alla produzione di tipo industriale, attraverso la qualificazione della manodopera e l'allontanamento di quella in eccesso, l'aumento delle dimensioni aziendali, la riduzione delle superfici coltivate, nonché la specializzazione e la concentrazione aziendale (Dono, 1999). Per il perseguimento di questi obiettivi furono emanate tre direttive che per la loro stessa natura erano definite socio-strutturali:

- Direttiva n. 159 (CEE, 1972a) "Sull'ammodernamento delle aziende agricole" che prevedeva finanziamenti per le aziende che dimostravano, attraverso la presentazione di un apposito Piano di sviluppo aziendale, di raggiungere in quattro anni un reddito pari a quello dei settori extragricoli;

- Direttiva n. 160 (CEE, 1972b) "Sull'incentivazione all'abbandono dell'attività agricola" con assegnazione di premi per il prepensionamento e di incentivi per la cessione di terre da mettere a disposizione dei programmi di ammodernamento aziendale;

- Direttiva n. 161 (CEE, 1972c) "Sull'informazione socio-economica e la qualificazione professionale" da effettuarsi attraverso la creazione di centri di formazione per gli agricoltori.

Il rinnovamento del settore agricolo europeo, che Mansholt prospettava come consequenziale alla riforma, avrebbe così permesso una graduale riduzione delle quote della sezione Garanzia del FEAOG e quindi una minore rilevanza in ambito comunitario della politica di sostegno ai prezzi a favore delle politiche strutturali. Nonostante i buoni propositi, il Piano Mansholt² non riuscì fino in fondo ad imporsi alla ormai consolidata politica dei prezzi e dei mercati. Le direttive, per un eccessivo carattere di settorialità, per la scarsa flessibilità nei confronti dei cambiamenti socio-economici e per le limitate

² Da un'intervista a Sicco Mansholt " [...] è stato relativamente semplice ottenere l'intesa degli Stati per definire le politiche comuni di mercato perché avevamo il sostegno dei produttori che erano tutti indistintamente interessati ad ottenere prezzi agricoli e, se possibile alti. Più difficile è stato determinare un accordo per la Politica delle strutture, che di fatto, era un problema solo di alcuni Paesi, ed in particolare dell'Italia" (Opinioni e proposte sulla riforma della PAC, in *La Questione Agraria*, n. 2, 1981).

risorse finanziarie (le spese del FEAOG-Orientamento non raggiunsero mai il 5% di quelle previste per il settore garanzia), purtroppo non sortirono gli effetti ipotizzati (Fanfani, 1990). In particolare, i motivi d'insuccesso si possono ricondurre, in prima istanza, all'eccessiva uniformità di applicazione delle direttive in tutte le zone della Comunità. Il non considerare le diversità, in alcuni casi molto profonde, delle singole realtà regionali ha comportato un effetto distorsivo ed ha avvantaggiato, paradossalmente, i Paesi che presentavano minori problemi strutturali ampliando così ulteriormente le differenze tra le regioni della Comunità Europea.

Inoltre, la scarsa mobilità degli occupati in agricoltura, determinata dalla crisi economica internazionale degli anni settanta e dalla svalutazione degli incentivi comunitari, dovuta all'esplosione di un'inflazione galoppante, rappresentarono ulteriori cause che hanno provocato il fallimento delle direttive socio-strutturali. Infine, da segnalare anche i problemi legati alla scarsa dotazione finanziaria, nonché quelli di ordine istituzionale che alcuni Paesi hanno dovuto affrontare per rendere operative le misure previste (Gulisano, 1995a). In riferimento a quest'ultimo fattore, emblematico è il caso dell'Italia che, nonostante l'evidente interesse nonché l'urgenza e la necessità di applicazione di tali provvedimenti, ha recepito le direttive in ritardo, ed inoltre ha subito un vero e proprio blocco del sistema a causa del trasferimento, proprio nel 1972, delle competenze in materia di agricoltura alle Regioni (Gulisano, 1995a).

Ai tre provvedimenti si è aggiunta la Direttiva n. 268 "Sull'agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate" (CEE, 1975a), che ha rappresentato il primo tentativo della Comunità di affrontare le disparità strutturali e naturali tra le varie regioni del sistema agricolo europeo. Rispetto alle precedenti direttive che avevano promosso interventi di ammodernamento aziendali avulsi però dal contesto territoriale, economico e sociale della zona di appartenenza, la nuova direttiva è stata finalizzata all'analisi delle specificità territoriali, introducendo per la prima volta l'idea di "zona svantaggiata", intesa come territorio in cui per la promozione dello sviluppo agricolo, è necessario prendere in considerazione fattori limitanti quali: la scarsa dotazione di risorse, gli svantaggi dovuti all'altitudine, alla pendenza, alla scarsa fertilità dei suoli, nonché ad una bassa produttività generale (Fanfani, 1990).

Il riconoscimento delle disparità all'interno delle regioni CE, ha portato nel 1975 all'istituzione del Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR), che attraverso azioni ad interesse regionale aveva, ed ha ancora oggi, la finalità, di ridurre il divario socio-economico tra i territori europei (CEE, 1975b).

2.2. *Il futuro del mondo rurale*

Nel 1985 un decennio di riflessioni genera nuovi scenari di sviluppo e nuovi strumenti per la politica agricola, formalizzati dalla Commissione Europea nel *Libro Verde* sulle “Prospettive della Politica Agricola Comunitaria” (Commissione CEE, 1985), attraverso il quale viene proposta una nuova strategia fondata su azioni di tipo strutturale, legate a precise programmazioni regionali e territoriali. Inoltre il documento, nella sua parte conclusiva dal titolo “Agricoltura nella società”, indica la strada dello sviluppo rurale, in seguito legittimato a secondo pilastro della PAC, considerando nuove e importanti tematiche fino ad allora trascurate (quali il ruolo dell’attività agricola nel contesto socio-economico delle aree rurali, l’importanza del territorio, dell’ambiente e dei servizi). Tale nuova visione esplicitata nel Libro Verde può intendersi come una prima formulazione del concetto di multifunzionalità dell’agricoltura, che si svilupperà a pieno quindici anni dopo con la riforma di Agenda 2000.

Il Libro Verde e il successivo documento del 1988 “*Il Futuro del mondo rurale*” (Commissione CEE, 1988) ridefiniscono la politica strutturale agricola europea e ne suggeriscono una nuova veste, riconducibile soprattutto ad un ridimensionamento per la politica dei prezzi e dei mercati. In questa nuova fase di revisione, gli obiettivi e le strategie si fondano sulla riconsiderazione dell’agricoltura all’interno del processo di integrazione europea, sulla necessità di riorientare le politiche al fine di valorizzare la funzione di tutela ambientale e sul ricorso a politiche di aiuti diretti. Ci si rendeva conto che le direttive del 1975 avevano avuto come limite, in tutta Europa e soprattutto in Italia, l’inesperienza da parte dell’apparato amministrativo nell’utilizzare gli interventi di sostegno per quelle azioni che richiedevano necessariamente una puntuale progettualità e capacità di programmazione. In effetti, le intenzioni del Piano Mansholt erano rivolte all’individuazione di una politica di sviluppo in senso globale ed intersettoriale, ma di contro non specificavano il ruolo delle istituzioni regionali e in che modo dovevano essere interpretati gli strumenti e le metodologie d’intervento a livello locale (Fanfani, 1990).

A questo punto una revisione della PAC si rendeva sempre più necessaria anche alla luce degli allargamenti della CEE già compiuti a favore della Gran Bretagna, dell’Irlanda e della Danimarca nel 1973 e della Grecia nel 1981, che tra l’altro, contribuivano ad aggravare i problemi finanziari della Comunità, dovuti alle eccessive spese sopportate dalla sezione Garanzia del FEAOG.

Con il Regolamento n. 797 (CEE, 1985a) vengono sostituite le Direttive del 1972 e individuati interventi finalizzati al “Miglioramento dell’efficienza delle strutture agrarie”, attraverso un ampliamento delle tipologie aziendali

ammesse ai finanziamenti (erano favorite soprattutto le aziende con il reddito più basso) ed una semplificazione delle procedure attraverso la diretta applicazione da parte degli Stati membri, con ampi margini di adattabilità alle realtà locali. Inoltre, il nuovo provvedimento, ponendosi la finalità di favorire gli investimenti in grado di aumentare la produttività senza indurre la creazione di eccedenze, mira in effetti, a una politica in cui le misure strutturali risultino in reale equilibrio con la situazione dei mercati agricoli europei (Fanfani, 1990). In particolare, l'articolo 19 dello stesso regolamento, prevedeva specifiche norme regionali che costituivano un'importante novità in quanto rivalutavano il ruolo delle autonomie locali nella progettazione di interventi volti a superare svantaggi strutturali ed infrastrutturali a livello regionale; inoltre, erano presenti misure a favore della salvaguardia dell'ambiente, attraverso l'adozione di pratiche di agricoltura eco-compatibile e la possibilità di finanziamenti destinati ad agricoltori che rinunciavano ad intensificare la produzione in aree ecologicamente sensibili.

In realtà, le importanti innovazioni previste dal regolamento non hanno avuto altrettanto importanti esiti sulle risorse economiche destinate alle politiche strutturali che invece di raddoppiare, come negli intenti della Commissione, sono aumentate solo del 30%, rimanendo così del tutto inadeguate alle reali esigenze dei territori rurali europei (Dono, 1999).

Sempre nel 1985, in seguito all'allargamento della Comunità alla Spagna e al Portogallo, l'emanazione del Regolamento n. 2088 (CEE, 1985b) ha dato avvio ai *Programmi Integrati Mediterranei (PIM)* rivolti alle zone più svantaggiate dell'area mediterranea (Francia, Italia, Grecia) che hanno rappresentato a livello europeo il primo esempio di intervento strutturale, integrato e territoriale (Fanfani, 1990). La novità ideologica su cui si basa tale strumento, consiste nel considerare forme di sostegno e di sviluppo dell'agricoltura integrate con le attività ad essa connesse, nonché ai settori industriali, dell'artigianato, ai servizi, al turismo ed alle risorse naturali. Come evidenzia Fanfani (1990) *“i Programmi Integrati Mediterranei rappresentano [...] il primo progetto globale europeo d'intervento strutturale a livello territoriale, che agisce contemporaneamente su tutti i settori economici suscettibili di sviluppo a livello locale”*. L'ottica era quella di delineare in tal modo una programmazione territoriale, a livello regionale e sub-regionale, che superava la logica degli interventi settoriali in agricoltura e che si avvaleva in più del coinvolgimento finanziario non solo del FEAOG-Orientamento, ma anche degli altri Fondi strutturali europei, quali il Fondo Sociale Europeo (FSE), il FESR e i contributi della Banca Europea degli Investimenti (BEI). Sempre per quanto riguarda i PIM, ci sembra importante evidenziare come e perché in Italia l'applicazione di tali programmi abbia avuto non poche difficoltà. Ai problemi di scarsità di finanziamenti, si sono

aggiunte, ancora una volta, inadeguatezze dovute all'inesperienza, nella fase progettuale degli interventi, dei settori tecnico-amministrativi delle regioni interessate ai contributi (Fanfani e Brasili, 2001). In definitiva, i ritardi verificatisi nell'attuazione italiana dei PIM hanno portato, alla fine del 1991, ad un totale negli impegni di spesa pari a solo il 42% degli stanziamenti approvati, contro il 70% della Francia e l'81% della Grecia (Dono, 1999).

Alla fine degli anni ottanta vengono emanati ulteriori importanti provvedimenti di politica strutturale:

- il Regolamento n. 1760, concernente "le strutture agrarie e l'adeguamento dell'agricoltura alla situazione dei mercati, nonché al mantenimento dello spazio rurale", ideato quindi con un duplice obiettivo: il primo, rivolto alla problematica delle eccedenze (sono incentivate la riconversione della produzione agricola verso settori non eccedentari e l'estensivizzazione delle coltivazioni che interessano le produzioni in esubero); il secondo finalizzato al sostegno di alcune zone svantaggiate, al mantenimento degli equilibri sociali e alla tutela dell'ambiente (CEE, 1987a);

- il Regolamento n. 1094/88, meglio noto come *set-aside* e riguardante il "ritiro dei seminativi dalla produzione nonché l'estensivizzazione e la riconversione della produzione" (CEE, 1988a);

- il Regolamento n. 1096/88 che, riproponendo i contenuti della direttiva n. 160/72, risulta finalizzato all'"incoraggiamento alla cessazione anticipata dell'attività agricola" (CEE, 1988b);

- il Regolamento n. 768/89, diretto alla concessione di un'integrazione di reddito per particolari tipologie di imprenditori con difficoltà di adattamento alle nuove misure di controllo quantitativo e di riorientamento delle produzioni (CEE, 1989). Anche questo regolamento riprende una delle direttive socio-strutturali del 1972, precisamente la n. 268, istituendo un regime di aiuti diretti al reddito, ma con carattere transitorio e decrescente nel tempo poiché si supponeva che il beneficiario potesse rapidamente adattarsi alla nuova situazione.

Tali Regolamenti, se da un lato hanno rappresentato un lodevole tentativo di creare un collegamento funzionale tra gli interventi strutturali e le problematiche dei mercati agricoli, dall'altro sono risultati totalmente privi di organicità e soprattutto non hanno seguito una strategia comune; infatti *"i vari provvedimenti danno l'impressione di seguire il metodo degli adattamenti successivi e pertanto non organico e funzionale per una pianificazione di lungo termine [...] non possono ancora considerarsi come dei veri e propri provvedimenti strutturali ma, come nel caso del set-aside, vanno piuttosto ricondotti a forme di sostegno del reddito o ad ammortizzatori sociali finalizzati a rendere meno drastica una fase di transizione"* (Gulisano, 1995 a).

3. Le riforma dei Fondi strutturali e il tentativo di definizione dello spazio rurale

3.1. L'Atto Unico ed il Regolamento n. 2052/88

Con l'inizio degli anni novanta, si assiste ad un sostanziale cambiamento nell'approccio alle politiche strutturali, andandosi a delineare la necessità, sempre più urgente, di promuovere non solo l'ammodernamento delle aziende, ma anche e soprattutto lo sviluppo del territorio.

Con la sottoscrizione, nel febbraio del 1986, dell'Atto Unico Europeo (CEE, 1987b) si dà origine a due importanti linee d'azione dell'Unione Europea: *la riforma dei Fondi Strutturali e la politica di sviluppo rurale*; inoltre, di fondamentale importanza è l'affermazione del principio della *Coesione economica e sociale*³ riconosciuto dallo stesso Atto Unico come una vera e propria politica comunitaria che vedrà nel 1994 l'istituzione di un apposito strumento di finanziamento⁴, complementare agli altri fondi strutturali.

Relativamente alla politica di sviluppo rurale, essa vede l'espressione dei suoi concetti basilari nel già citato documento "*Il Futuro del mondo rurale*" (Commissione CEE, 1988), nel quale lo spazio rurale veniva per la prima volta considerato non come semplice delimitazione geografica, ma come "tessuto economico e sociale che comprende una serie di attività eterogenee: agricoltura, artigianato, piccole e medie industrie, commercio e servizi" (Fanfani, 1990). Secondo questa definizione, lo spazio rurale interessava l'80% della superficie della Comunità Europea, includendo anche le foreste. In quest'ottica venivano esaminate le diverse realtà presenti nelle regioni rurali europee, evidenziandosi come le stesse fossero fortemente dipendenti dalle attività agricole, risentissero di un progressivo spopolamento e fossero deficitarie di adeguate infrastrutture. In particolare, la Commissione individuava tre "aree problema" su cui indirizzare interventi differenziati per meglio affrontare i problemi dello sviluppo rurale.

³ Dal Trattato dell'Unione Europea, titolo XIV, articolo 130A: "*Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica e sociale. In particolare la Comunità mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni meno favorite o insulari, comprese le zone rurali*" (Commissione europea, 2002).

⁴ Il Fondo di Coesione, già previsto nel 1992 dal Trattato di Maastricht (CE, 2002), viene ufficialmente istituito con il Regolamento (CE) n. 1164/94 ed ha come obiettivo "*l'istituzione di un fondo complementare agli altri strumenti comunitari nel campo dell'ambiente e delle infrastrutture di trasporto di interesse comune per promuovere la coesione economica e sociale e la solidarietà tra gli Stati membri*" (CE, 1994).

La prima tipologia di area individuata è quella che risente maggiormente della “*pressione dell’evoluzione moderna*”, tipica delle zone rurali prossime ai grandi agglomerati urbani ed alle principali vie di comunicazione. Qui, le problematiche sono legate ai conflitti nell’utilizzazione della terra, al degrado del suolo ed al mantenimento degli equilibri ecologici e pertanto le azioni da intraprendere devono essere finalizzate alla tutela dell’ambiente ed alla ristrutturazione dello spazio rurale.

Il “*declino rurale*” è l’effetto che si riscontra nella seconda tipologia individuata e riferita a numerose regioni tradizionalmente agricole, caratterizzate da piccole dimensioni aziendali e da bassi redditi agricoli, in cui sono limitate le possibilità di occupazione e di reddito integrative o alternative. Ciò comporta problemi legati all’esodo della popolazione, soprattutto giovanile, che a sua volta determina un aggravamento del ritardo strutturale dovuto alla contrazione quali-quantitativa dei servizi pubblici e privati. Le principali azioni da intraprendere riguardano lo sviluppo di attività alternative ed economicamente redditizie al di fuori del settore agricolo, attraverso la creazione di infrastrutture di base e di servizi. In questa tipologia di area la Commissione individuava come percorribile prospettiva per il settore agricolo la possibilità di “sostituire l’esportazione dei prodotti grezzi con la trasformazione in loco accompagnata da una personalizzazione dei prodotti in grado di creare un’immagine di “marca” della zona”. Inoltre, anche la promozione di interventi a sostegno degli agricoltori che si impegnavano in obiettivi di tutela ambientale era vista come possibile soluzione.

La terza tipologia individuata dalla Commissione è caratterizzata dal fenomeno della “*marginalizzazione*” presente in aree difficilmente raggiungibili, dove al problema di area economicamente svantaggiata si associano condizioni sfavorevoli ambientali e sociali che portano facilmente a problemi di spopolamento. Le maggiori difficoltà sono connesse all’accentuata carenza di infrastrutture che non permette la diversificazione delle attività produttive, per cui l’intervento comunitario deve essere finalizzato al mantenimento di quel minimo di produzione rurale esistente, quale garanzia per evitare gravi fenomeni di degrado ambientale, attraverso azioni riguardanti il rafforzamento degli aiuti diretti al reddito, la promozione di metodi produttivi estensivi, funzionali all’ottenimento di prodotti di qualità, la promozione degli interventi nel settore forestale e nella creazione dei presupposti per una valorizzazione turistica dei territori (Gulisano, 1995a).

Le problematiche dello sviluppo rurale sollevate dalla Commissione si presentavano quindi complesse e solo in parte si ricollegavano a misure intraprese negli anni precedenti a favore delle zone svantaggiate e di quelle mediterranee, in particolare. In questo contesto di profonda evoluzione, viene avviato il processo di ripensamento della PAC attraverso la prima vera e

propria riforma dei Fondi strutturali che si concretizza con il Regolamento n. 2052 (CEE, 1988c).

Tale riforma sancisce il definitivo passaggio dall'approccio settoriale a quello integrato della programmazione degli interventi e del finanziamento delle misure di ammodernamento strutturale dell'agricoltura, nonché delle azioni specifiche di sviluppo rurale, prevedendo la compartecipazione dei tre fondi, il FEAOG-Orientamento, il FSE ed il FESR, nonché il coordinamento degli interventi con quelli della Banca Europea degli Investimenti (BEI) al fine di migliorarne l'efficacia.

La nuova metodologia di azione si basava su quattro principi fondamentali: concentrazione, concertazione, complementarità, migliore gestione dei fondi. Il principio della "concentrazione" degli interventi a livello territoriale era finalizzato ad incentivare lo sviluppo locale anche in piccole realtà regionali ed era attuato dalla riforma aggregando gli interventi in cinque obiettivi prioritari (tab. 1).

In particolare, il settore agricolo era interessato alle azioni previste nell'ambito dell'Obiettivo 1, che prevedeva il miglioramento e l'adeguamento strutturale nelle regioni in ritardo di sviluppo, nonché alle azioni dell'Obiettivo 5, che nello specifico, comprendeva azioni orizzontali a favore delle aziende agricole su tutto il territorio europeo (Obiettivo 5a) ed azioni localizzate solo nelle zone rurali fuori dall'obiettivo 1 (Obiettivo 5b). Entrambe le tipologie avevano come finalità la promozione dello sviluppo rurale.

Tabella 1 - Obiettivi del Regolamento (CE) n. 2052/88.

OBIETTIVI	FINALITÀ	FONDI
Obiettivo 1	Promozione dello sviluppo e dell'adeguamento strutturale nelle regioni in ritardo	FESR, FSE, FEAOG-O
Obiettivo 2	Riconversione delle regioni gravemente colpite da declino industriale	FESR, FSE
Obiettivo 3	Lotta alla disoccupazione di lunga durata	FSE
Obiettivo 4	Agevolare l'adattamento dei lavoratori e delle lavoratrici ai mutamenti industriali e all'evoluzione dei sistemi di produzione	FSE
Obiettivo 5 5a	Adattamento delle strutture produttive in agricoltura e silvicoltura	FEAOG-O
Obiettivo 5 5b	Promozione dello sviluppo delle zone rurali	FEAOG-O, FESR, FSE

Elemento innovativo, riconfermato e rafforzato anche dalle successive riforme, è il principio della "concertazione", che nasceva dalla necessità di instaurare una nuova forma di dialogo, più stretto, tra la Commissione

europea e le amministrazioni nazionali e regionali. A tal fine veniva introdotto per la prima volta il concetto di *partnership*, per definire le attività di concertazione tra tutti i soggetti coinvolti nelle varie fasi di programmazione degli interventi comunitari (preparazione, finanziamento, sorveglianza e valutazione).

La “complementarità” rispetto alle strategie ed alle iniziative attuate a livello locale, nazionale e regionale, nonché la “migliore gestione dei fondi”, con il raddoppio degli stanziamenti del FESR, del FSE e del FEAOG-Orientamento, rappresentavano il terzo e quarto principio su cui si basava la riforma del 1988. Si assiste da questo momento in poi ad un netto superamento della logica dei finanziamenti ai singoli progetti, per passare ad un approccio basato su programmi integrati pluriennali.

Nel periodo coperto dalla suddetta riforma, ovvero dal 1989 al 1993, la programmazione prevedeva tre fasi fondamentali: la presentazione dei programmi di sviluppo da parte degli Stati membri sulla base di proposte a livello regionale e locale; la definizione dei Quadri Comunitari di Sostegno sulla base dei Piani Operativi Nazionali; la decisione di finanziamento da parte della Comunità e la definizione dei programmi specifici regionali di attuazione.

L'applicazione in Italia delle azioni previste dalla riforma ed in particolare di quelle relative agli Obiettivi 1 e 5b ha mostrato le stesse carenze e difficoltà già evidenziate per l'applicazione dei PIM, legate soprattutto all'impreparazione a livello nazionale e regionale nell'attuare rapidamente le nuove procedure programmatiche, comportando così un ritardo nell'attuazione e quindi una notevole difficoltà di spesa.

3.2. La riforma McSharry ed il Regolamento n. 2081/93

Nel 1991 la Commissione europea e Ray McSharry, membro responsabile per l'agricoltura, presentavano due documenti di riflessione sullo sviluppo e sul futuro della PAC dando origine (per alcuni prodotti agricoli) ad un nuovo modello che accantonava la politica di sostegno dei prezzi agricoli accoppiato alle quantità prodotte per convertirsi ad un sistema di pagamento effettuato sulla base dell'ampiezza aziendale e subordinato alla messa a riposo di parte della superficie coltivata. Come afferma Marotta (1995) “*la logica che ha guidato tale riforma recupera sostanzialmente la strategia del Libro Verde del 1985*” per concretizzarsi in un insieme di misure e di interventi che comprendono “*una nuova politica dei prezzi e dei mercati per alcuni dei comparti più importanti, un pacchetto di misure cosiddette di accompagnamento ed infine una politica per la valorizzazione delle produzioni tipiche di realtà agricole territoriali*” (Marotta, 1995). In

particolare, tra le misure di accompagnamento (cosiddette perché si aggiungevano alla riforma di alcune OCM), quelle a finalità agro-ambientale erano disciplinate dal Regolamento n. 2092, contenente indicazioni relative all'agricoltura biologica (CEE, 1991a), dal Regolamento n. 2078, che riorganizzava in un unico impianto normativo tutto l'insieme di disposizioni sull'estensivizzazione, la riconversione ed il *set-aside* (CEE, 1992a) e dal Regolamento n. 2080 che istituiva un regime comunitario di aiuti alle misure forestali nel settore agricolo (CEE, 1992b).

Parallelamente a tali misure, la strategia complessiva della Comunità per lo sviluppo del settore agricolo e delle aree rurali mette in atto un insieme di nuove politiche dirette alla qualità delle produzioni agro-alimentari, alla ristrutturazione del settore agricolo ed allo sviluppo delle aree rurali. Il miglioramento qualitativo delle produzioni agro-alimentari viene perseguito attraverso l'applicazione dei Regolamenti n. 2081/92 e n. 2082/92: il primo finalizzato all'istituzione dei marchi comunitari D.O.P. (Denominazione di Origine Protetta)⁵ e I.G.P. (Indicazione Geografica Protetta)⁶, il secondo relativo alle "Attestazioni di Specificità" per le quali *"un prodotto agricolo o alimentare deve essere prodotto utilizzando materie prime tradizionali oppure avere una composizione tradizionale o aver subito un metodo di produzione e/o di trasformazione del tipo tradizionale"* (CEE, 1992d).

Relativamente agli interventi a finalità strutturale per il settore agricolo, il Regolamento n. 2328 (CEE, 1991b) sostituisce i precedenti, dal reg. 797/85 in poi, essendo espressamente finalizzato al miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie attraverso misure di ristrutturazione del settore, misure per lo sviluppo dei servizi alle aziende e misure relative alla concessione di aiuti diretti. Le differenze rispetto al passato sono riconducibili, da un lato, ad una ridotta selettività rispetto ai criteri per l'ammissione degli investimenti aziendali, con un conseguente ampliamento delle categorie di potenziali beneficiari, dall'altro ad una forte attenzione per le dinamiche dei mercati e per le problematiche ambientali e sociali (Marotta, 1995). In ultimo,

⁵ Attraverso il marchio D.O.P. si intende *"il nome di una regione, di un luogo determinato o, in casi eccezionali, di un paese che serve a designare un prodotto agricolo o alimentare originario di tale regione, di tale luogo determinato o di tale paese e la cui qualità o le cui caratteristiche siano dovute essenzialmente o esclusivamente all'ambiente geografico comprensivo dei fattori naturali ed umani e la cui produzione, trasformazione ed elaborazione avvengano nell'area geografica delimitata"* (CEE, 1992c).

⁶ Il marchio I.G.P. è relativo al *"nome di una regione, di un luogo determinato o, in casi eccezionali, di un paese che serve a designare un prodotto agricolo o alimentare originario di tale regione, di tale luogo determinato o di tale paese e di cui una determinata qualità, la reputazione o un'altra caratteristica possa essere attribuita all'origine geografica e la cui produzione e/o trasformazione e/o elaborazione avvengano nell'area geografica determinata"* (CEE, 1992c).

annoverato anch'esso tra le misure di accompagnamento, il Regolamento n. 2079 (CEE, 1992e) che istituisce un regime comunitario di aiuti al prepensionamento in agricoltura, finalizzato a:

- procurare un reddito agli imprenditori agricoli anziani che decidono di cessare l'attività agricola;
- far subentrare a questi imprenditori anziani agricoltori in grado di migliorare l'efficienza economica delle aziende liberate;
- riorientare superfici agricole verso usi extragricoli, quando non sia possibile destinarle alla produzione agricola in condizioni soddisfacenti dal punto di vista dell'efficienza economica.

La riforma MacSharry ha rappresentato, a tutti gli effetti, il primo grande cambiamento della PAC a cui si associa la riforma dei fondi strutturali approvata dal Consiglio europeo il 2 maggio 1992, attraverso la quale venivano ulteriormente rafforzate le strategie comunitarie di sviluppo per le aree rurali.

Con l'emanazione nel luglio 1993 del Regolamento n. 2081 (CEE, 1993a), prende avvio il nuovo ciclo di politica strutturale comunitaria per il quinquennio 1994-1999 (Gulisano, 1995b). Il precedente Regolamento n. 2052/88 veniva modificato, negli articoli da 1 a 19, con l'introduzione di importanti modifiche soprattutto nella ridefinizione delle priorità di intervento (tab. 2). Essenzialmente i primi due obiettivi restavano immutati; il nuovo Obiettivo 3 accorpava i vecchi 3 e 4; il nuovo Obiettivo 4 veniva rivolto esclusivamente "all'adattamento dei lavoratori ai mutamenti industriali e dei sistemi produttivi"; l'Obiettivo 5 veniva modificato introducendo nella componente 5a oltre che "l'adattamento delle strutture aziendali agricole ed agro-alimentari", anche "l'adattamento del settore pesca" per il quale veniva istituito, con il Regolamento n. 2080 (CEE, 1993b), un nuovo fondo comunitario, lo Strumento Finanziario d'Orientamento per la Pesca (SFOP); infine, l'Obiettivo 5b rimaneva finalizzato ad "agevolare lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle zone rurali".

L'attenzione del provvedimento ai problemi dello sviluppo regionale è evidenziata dal notevole incremento che subiscono i finanziamenti: si passa da poco più di 8 mld di ecu alla fine degli anni ottanta ad oltre 20 mld nel 1999; il finanziamento complessivo dei Fondi Strutturali per il periodo 1994-1999 supera i 141 mld di ecu, concentrati in larga parte (oltre il 68%) nelle regioni inserite nell'Obiettivo 1 (Gulisano, 1995a).

La riforma dei Fondi strutturali proponeva inoltre l'istituzione di un nuovo sistema di programmazione per gli interventi strutturali che si strutturava nelle seguenti fasi: la presentazione da parte delle Regioni di un Piano di Sviluppo Regionale (nel caso delle regioni inserite nell'Obiettivo 1 e 5a) e di un Piano di Sviluppo Rurale (nel caso delle regioni inserite nell'Obiettivo 5b); la

definizione da parte della Commissione, in concertazione con le Regioni, del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS), nel quale venivano specificati i settori prioritari d'intervento; l'inserimento degli interventi all'interno dei Programmi Operativi Regionali o delle Sovvenzioni Globali, che prevedevano una serie di misure pluriennali (Marotta, 1995).

Tabella 2 - Obiettivi del Regolamento n. 2081/93.

OBIETTIVI	FINALITÀ	FONDI
Obiettivo 1	Promozione dello sviluppo e dell'adeguamento strutturale nelle regioni in ritardo	FESR, FSE, FEAOG-O
Obiettivo 2	Riconversione delle regioni gravemente colpite da declino industriale	FESR, FSE
Obiettivo 3	Lotta alla disoccupazione di lunga durata e agevolazioni all'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro	FSE
Obiettivo 4	Adattamento dei lavoratori e delle lavoratrici ai mutamenti industriali e all'evoluzione dei sistemi di produzione	FSE
Obiettivo 5	5a Adattamento delle strutture aziendali agricole ed agro-alimentari; adattamento del settore pesca	FEAOG-O, SFOP
	5b Promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle zone rurali	FEAOG-O, FESR, FSE

Per ciò che riguarda l'attuazione della riforma in Italia, essa, rispetto alla precedente, non ha visto apportare cambiamenti radicali e, di conseguenza, la relativa programmazione per il periodo 1994-1999 ha mantenuto e rafforzato i concetti acquisiti senza mostrare significativi elementi di novità. Nel luglio 1994 veniva approvato dalla Commissione il Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) delle regioni italiane interessate all'Obiettivo 1 "Miglioramento e adeguamento strutturale nelle zone in ritardo di sviluppo". La dotazione finanziaria per l'Italia era di 20,654 milioni di ecu, pari al 15% del totale destinato all'intera comunità europea. Tra Assi di intervento definiti dal QCS, l'Asse 4 "Diversificazione, valorizzazione, risorse agricole e sviluppo rurale" prevedeva interventi, cofinanziati dal FEAOG-Orientamento, indirizzati all'agricoltura e allo sviluppo rurale e finalizzati all'aumento di competitività del settore agricolo, al miglioramento delle condizioni di vita degli operatori agricoli (attraverso un incremento del reddito) ed in generale delle popolazioni delle aree rurali. L'Asse 4 era a sua volta suddiviso in cinque sotto-assi con i seguenti obiettivi specifici:

- Sotto-asse 4.1: Risorse agricole e infrastrutture di supporto, con la finalità di ridurre i costi di produzione aziendale, di promuovere i prodotti di qualità, di creare sistemi integrati di produzione e di realizzare infrastrutture di supporto;
- Sotto-asse 4.2: Sviluppo rurale, finalizzato a diversificare le fonti di reddito, anche attraverso la valorizzazione delle risorse naturali e delle attività

non agricole, attraverso interventi sul contesto economico e sociale dei territori rurali;

- Sotto-asse 4.3: Servizi di sviluppo in agricoltura e divulgazione, che tramite azioni di carattere orizzontale mirava al miglioramento dei servizi di sviluppo agricolo, alla ricerca e alla divulgazione;

- Sotto-asse 4.4: Obiettivo 5a, finalizzato all'ammodernamento delle strutture delle aziende agricole e delle imprese di trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli e silvicoli;

- Sotto-asse 4.5: Misure in corso, diretto a concludere le azioni avviate prima della riforma.

Il raggiungimento degli obiettivi prefissati dai sotto-assi veniva perseguito attraverso la presentazione, da parte delle amministrazioni centrali e regionali, di specifici documenti di programmazione, tra cui: i Programmi Operativi Multiregionali (POM), che consentivano di attivare azioni di tipo orizzontale a livello sovra-regionale, finalizzate a rinvigorire le fasi più deboli dello sviluppo agricolo; i Programmi Operativi Plurifondo (POP) e Monofondo ed in misura minore le Sovvenzioni globali ed i Grandi Progetti.

Un'analisi condotta dall'Osservatorio sulle Politiche Strutturali dell'INEA (2000), ha evidenziato come l'attivazione di tali interventi in Italia fosse contraddistinta tanto da caratteri di positività quanto da ostacoli e difficoltà nell'attuazione. I parametri di successo erano da riscontrare nel superamento di alcuni problemi di carattere procedurale ed amministrativo che storicamente avevano caratterizzato i ritardi della programmazione italiana ed a cui si è ovviato, nella maggioranza dei casi, attraverso l'adozione di soluzioni innovative che hanno migliorato l'efficienza e la qualità dei progetti finanziati. Di contro, si era anche verificata la necessità, in alcuni casi, di prestare maggiore attenzione non solo alle attività in grado di aumentare l'efficienza dei programmi ma anche a quelle finalizzate ad assicurare una maggiore partecipazione delle parti sociali ed economiche coinvolte. In riferimento a questo ultimo aspetto, l'INEA identificava quale fattore di inefficacia la scarsa diffusione delle informazioni sulle opportunità offerte dai programmi e sui risultati ottenuti. Ancora, un ulteriore punto di debolezza riguardava la poca attenzione che le Regioni avevano dimostrato nei confronti delle fasi di valutazione intermedia e monitoraggio dei programmi, essenziali nel fornire informazioni sui progressi ottenuti nel perseguimento degli obiettivi e nel fornire indicazioni sulle eventuali modificazioni da apportare. Per quanto riguarda le regioni Obiettivo 1 è stata riscontrata una maggiore riuscita degli interventi inseriti negli Assi con finanziamenti FESR rispetto a quelli FEAOG-O, una maggiore capacità d'impegno per i POM e per i PO regionali (soprattutto in Calabria ed in Basilicata) ed una maggiore richiesta per i programmi specificatamente destinati al settore agricolo-aziendale

piuttosto che per quelli direttamente collegati allo sviluppo rurale (Osservatorio sulle Politiche Strutturali, 2000).

Per quanto riguarda gli strumenti previsti dalla programmazione 1994-1999 per le regioni inserite nell'Obiettivo 5b "Promozione dello sviluppo delle zone rurali", una delle differenze fondamentali rispetto alla programmazione precedente, era quella relativa alla definizione dei territori ammissibili a finanziamento. Con il Regolamento n. 2081 (CEE, 1993) le aree rurali venivano identificate oltre che attraverso i tradizionali indicatori relativi all'elevato tasso di occupazione agricola ed al basso livello di reddito agricolo, anche tramite nuovi parametri, quali ad esempio la bassa densità abitativa o la tendenza allo spopolamento. Gli obiettivi generali riconducibili ai programmi per le zone Obiettivo 5b riguardavano la riduzione dell'esodo della popolazione nelle aree interessate, il miglioramento del tenore e della qualità di vita degli abitanti, l'aumento delle opportunità di reddito e occupazione, nonché la salvaguardia dell'ambiente e valorizzazione del territorio. La programmazione in queste aree prevedeva la formulazione dei cosiddetti Documenti Unici di Programmazione (DocUP), che comprendevano nello stesso strumento sia il Piano di Sviluppo Regionale (con l'analisi socio-strutturale dell'area, la descrizione degli obiettivi e della strategia), sia il Programma Operativo vero e proprio (descrizione delle misure, modalità di attuazione, ecc).

3.3. L'Iniziativa Comunitaria Leader e la conferenza di Cork per lo sviluppo rurale

3.3.1. La nascita dell'Iniziativa Leader

Nell'ambito della programmazione 1989-1993 vengono avviati i Programmi di Iniziativa Comunitaria⁷, nuove tipologie d'intervento rivolte a tematiche di interesse comunitario e riguardanti la maggior parte degli Stati membri. Tali programmi hanno una funzione di sperimentazione poiché sono incentrati su ambiti che richiedono nuove soluzioni da ricercare attraverso la

⁷ Le Iniziative Comunitarie sono state istituite allo scopo di integrare gli interventi dei Fondi strutturali in determinati settori strategici Il Regolamento n. 4253/88 (recante disposizioni di applicazione del Regolamento (CEE) n. 2052/88) prevede all'articolo 11 che "la Commissione può, di propria iniziativa [...] decidere di proporre agli Stati membri di presentare richieste di contributo per azioni che rivestono un interesse particolare per la Comunità [...]. Qualsiasi intervento approvato nel quadro della presente disposizione è preso in considerazione nell'elaborazione o nella revisione del corrispondente quadro comunitario di sostegno" (CEE, 1988d).

sperimentazione, lo scambio di esperienze, il trasferimento di know-how, la cooperazione e la creazione di reti (AIDL, 2001)

Fra questi programmi⁸, il LEADER (Liaisons Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale - Collegamento tra Azioni di sviluppo dell'Economia rurale) opera a favore delle zone rurali europee, proponendo un metodo di sviluppo che assiste, incoraggia e favorisce un'attiva partecipazione degli operatori locali al futuro del proprio territorio. Nel quadro di intervento comunitario in materia di sviluppo rurale, il Leader ha costituito una novità ed ha rappresentato fino ad oggi un importante strumento metodologico e formativo. L'obiettivo dell'Iniziativa è quello di promuovere lo sviluppo integrato e sostenibile delle aree rurali attraverso un maggiore coinvolgimento degli operatori locali, l'integrazione degli strumenti d'intervento e la diffusione e l'attuazione di iniziative innovative e multisettoriali (Giannobi e Sopranzetti, 2000).

Le azioni Leader possiedono delle peculiarità d'impostazione che facilmente le rendono distinguibili dalle tradizionali misure comunitarie di sostegno. Quando si parla d'interventi in ambito Leader si parla di un nuovo concetto di sviluppo rurale basato innanzitutto sulla *prossimità*, ovvero: prossimità ai territori (approccio territoriale); prossimità ai cittadini (approccio ascendente, *bottom-up* o approccio locale partecipativo); prossimità alle attività (gestione, intervento e finanziamenti decentrati a livello micro-territoriale).

Ma non basta, gli interventi in ambito Leader hanno come elemento fondamentale il concetto di *globalità*, da intendersi come creazione di collegamenti: tra le attività (carattere multisettoriale delle azioni, approccio integrato tra i settori economico, sociale, culturale ed ambientale); tra le organizzazioni e i cittadini (il gruppo locale, partenariato o partnership orizzontale); tra i territori (collegamento in rete, cooperazione).

Ulteriori caratteristiche che hanno contribuito a rendere innovativi i programmi Leader riguardano la *flessibilità*, nel senso che i programmi non sono rigidi e immutabili, ma adattabili alle novità e agli eventuali imprevisti che si incontrano in fase di realizzazione, nonché la *circolazione delle idee*, attraverso il confronto, la dialettica tra cittadini ed operatori, e gli scambi culturali con realtà rurali di altri Paesi.

⁸ Per il periodo di programmazione 1989-1993, oltre al LEADER, sono state attivate 11 Iniziative Comunitarie: REGEN e INTERREG nell'ambito della cooperazione e delle reti transfrontaliere, transnazionali ed interregionali; REGIS per interventi nelle regioni ultraperiferiche (Azzorre, Canarie, Guadalupa, Guiana, Madera, Martinica e Riunione); NOW, HORIZON, EUROFORM per l'occupazione e la valorizzazione delle risorse umane; RESIDER, RENEVAL, RECHARD, RETEX, KONVER per la gestione delle trasformazioni industriali.

Il Leader I è stata la prima edizione dell'Iniziativa attuata nell'ambito della programmazione 1989-1993 a seguito della Comunicazione agli Stati Membri del 19 marzo 1991 che così recitava: *“Il riequilibrio delle attività ed il mantenimento di un tessuto socio-economico sufficientemente diversificato implicano un'impostazione decisamente endogena e decentrata che poggi su adeguate capacità di animazione e consulenza. A questo fine, l'iniziativa intende costituire una rete di gruppi di azione locale per lo sviluppo rurale dotati di un ampio margine di valutazione per attuare, a livello locale, le azioni finanziate nel quadro delle sovvenzioni globali nazionali. La loro azione intende essere complementare alle misure di sviluppo rurale previste dai quadri comunitari di sostegno. Scopo dell'iniziativa, è di reperire soluzioni innovative, aventi valore esemplare per tutte le zone rurali della Comunità, e di pervenire ad un'integrazione ottimale dei vari interventi settoriali”* (Commissione europea, 1991).

Pertanto, gli obiettivi e le strategie sviluppati nel Leader I possono essere così sintetizzati (INEA, 1996):

- attivare una serie d'iniziative dimostrative dello sviluppo rurale in aree limitate mediante l'erogazione di finanziamenti provenienti dai tre fondi comunitari e dallo Stato membro;
- promuovere la creazione di Gruppi di Azione Locali (GAL) quali soggetti attuatori dello sviluppo rurale nelle diverse aree, costituiti da operatori economici e sociali della zona;
- individuare e sperimentare soluzioni innovative di sviluppo rurale;
- ottenere un effetto moltiplicatore delle iniziative locali;
- incentivare lo sviluppo di iniziative nei diversi settori economici creando sinergie tra gli stessi;
- sollecitare ed attivare lo scambio di informazioni.

Come già detto, questa iniziativa ha agito nelle diverse realtà territoriali attraverso la costituzione dei GAL, costituiti dai soggetti promotori ed attuatori delle azioni di sviluppo rurale nelle diverse aree preposti all'elaborazione di un Piano d'Azione Locale (PAL), nel quale si definivano le strategie più efficaci per gli interventi. Attraverso il Leader I si potevano presentare progetti integrati di sviluppo articolati in tre tipologie di misure:

1. Sviluppo rurale in senso stretto: gli interventi erano finalizzati ad ottenere benefici diretti per gli abitanti e gli operatori economici delle zone interessate. All'interno di questa tipologia sono comprese azioni di: supporto tecnico allo sviluppo rurale, formazione professionale, turismo rurale ed agriturismo, piccola e media impresa, artigianato e servizi zonali, valorizzazione e commercializzazione di prodotti agricoli, silvicoli e della pesca.

2. Creazione, attrezzatura e gestione dei gruppi d'azione: per il sostenimento delle spese di esercizio e di assistenza al gruppo stesso

3. Funzionamento della rete: finalizzata al collegamento dei gruppi in rete.

I beneficiari dei finanziamenti sono stati selezionati direttamente dalla Commissione europea a seguito di un'attività di partenariato con lo stato membro, secondo i seguenti criteri:

- complementarità del piano rispetto alle altre misure cofinanziate dall'Unione Europea;
- esistenza di una strategia di sviluppo integrato dello spazio rurale;
- effetti moltiplicativi e dimostrativi delle misure proposte;
- grado di coinvolgimento della popolazione e degli operatori locali nella concezione e impostazione delle misure;
- carattere innovativo del Piano.

Per quanto riguarda la ripartizione territoriale, gli investimenti del programma Leader I erano destinati alle aree Obiettivo 1 e Obiettivo 5b ed erano relativi ad interventi a favore di strutture e servizi per il turismo rurale (34% degli investimenti) ed iniziative per la valorizzazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli, silvicoli e della pesca (22% circa degli investimenti), che insieme raggiungevano più della metà del totale previsto. Le altre misure assorbivano meno del 40% delle risorse disponibili, mentre per la misura relativa al funzionamento del GAL è stato investito poco meno del 10% (INEA, 1996).

L'esperienza Leader I ha dimostrato come, attraverso la concertazione tra la popolazione e gli operatori economici e sociali locali, sia possibile superare tutta una serie di difficoltà di carattere economico, sociale e culturale che generalmente impediscono l'instaurarsi di un vero e proprio processo di sviluppo in molte zone rurali. Tuttavia, il carattere estremamente innovativo dell'iniziativa, quale primo tentativo di programmazione dal basso, ha creato come avviene puntualmente per gli interventi "sperimentali", notevoli problematiche nell'attuazione dei PAL, comportando necessariamente un ritardo nello svolgimento dell'iniziativa. In particolar modo si è sottovalutata l'importanza che avrebbero dovuto avere le fasi relative alla diagnosi delle problematiche delle aree di intervento e della sensibilizzazione delle popolazioni locali. Queste mancanze hanno portato ad una bassa diffusione dell'iniziativa all'interno del territorio e ad una scarsa partecipazione della popolazione locale alle attività dei GAL.

3.3.2. Il Leader II

La riforma dei fondi strutturali del 1993 ha confermato l'importanza delle Iniziative Comunitarie attraverso un aumento pari al 9% dei finanziamenti ad

esse precedentemente destinati⁹. L'iniziativa Leader II, ripropone i principi ispiratori della precedente edizione promuovendo per le aree rurali¹⁰ progetti di sviluppo integrato e sostenibile realizzati in stretta collaborazione con le forze sociali, economiche e le istituzioni locali.

La Comunicazione agli Stati membri dell'1 luglio 1994 relativa al Leader II ripropone a livello comunitario l'Iniziativa in quanto "*(Leader I) [...] ha consentito di sperimentare impostazioni endogene e locali, spesso innovative, dello sviluppo rurale. L'esperienza ha dimostrato la validità di questa impostazione che consente di valorizzare le risorse sia degli operatori che dei territori rurali nel contesto di una politica globale di dinamicizzazione dello sviluppo rurale. Le reazioni al Libro verde della Commissione sulle iniziative comunitarie e in particolare all'iniziativa di sviluppo rurale Leader (oltre 250 risposte, spesso collettive, rappresentanti migliaia di organismi o enti coinvolti nello sviluppo rurale) sottolineano la necessità di proseguire, rafforzare e meglio coordinare questo tipo di azione, prefiggendosi obiettivi ancora più ambiziosi ed essendo ancora più esigenti circa la qualità dei progetti finanziati [...]*" (Commissione europea, 1994).

Gli obiettivi previsti dalla Comunicazione agli Stati membri erano riconducibili a:

- Garantire la continuità con Leader I nel sostegno alle iniziative di sviluppo locale esemplari;
- Sostenere operazioni innovative, dimostrative e trasferibili in grado di illustrare i nuovi orientamenti che lo sviluppo rurale potrà seguire;
- Intensificare gli scambi di esperienze ed il trasferimento di know-how tramite una rete europea di sviluppo rurale;
- Sostenere progetti di cooperazione transnazionale proposti da operatori locali delle zone rurali e concepiti in uno spirito di solidarietà reciproca.

Il raggiungimento di tali obiettivi presupponeva l'esistenza di tre elementi chiave: l'approccio di programmazione *bottom-up*; l'approccio integrato; l'introduzione di innovazioni nelle aree rurali.

Relativamente al primo punto, nel Leader II viene enfatizzato il ruolo del partenariato locale, attraverso il quale sono coinvolti tutti gli operatori del mondo rurale (operatori sociali, istituzioni pubbliche, parti sociali). Quest'approccio si configura come un elemento catalizzante per un processo di riorganizzazione sociale, amministrativa e politica delle aree rurali.

⁹ Per il periodo di programmazione 1994-1999 i Programmi di Iniziativa Comunitaria sono diventati 13: INTERREG II, LEADER II, REGIS II, RECHAR II, RESIDER II, OCCUPAZIONE, ADAPT, KONVER, PMI, RETEX, URBAN, PESCA e PEACE.

¹⁰ I territori ammissibili a finanziamento nell'ambito dell'Iniziativa LEADER corrispondevano alle aree rurali con meno di 100 mila abitanti e ricadenti all'interno delle zone Obiettivo 1 e Obiettivo 5b e previste dal Regolamento (CE) n. 2081/93.

L'approccio integrato punta molto sull'interdipendenza dei molteplici aspetti della vita economica, sociale e culturale dell'area che condizionano il contesto rurale, ed in questo senso il riequilibrio territoriale e lo sviluppo rurale non possono prescindere dalla diversificazione delle attività.

Il terzo elemento punta l'attenzione sulle caratteristiche delle azioni ammissibili. Esse devono essere "innovative" e l'innovazione deve essere intesa non come operazioni d'avanguardia poco riproducibili, ma come un reale progresso rispetto agli altri interventi cofinanziati dalla Comunità, così che le diverse azioni possano rappresentare dei punti di riferimento per le comunità rurali, e su di esse si possa fondare la cooperazione tra i diversi Paesi.

L'iniziativa mantiene come fasi principali la costituzione di un GAL, introducendo come beneficiari anche gli Operatori Collettivi (OC), e l'elaborazione di un PAL ma, ovviamente, alla luce delle esperienze passate si distingue per elementi innovativi volti ad aumentare l'efficienza e l'efficacia degli interventi. Innanzitutto le modalità di finanziamento, che per il Leader I erano affidate alle Sovvenzioni Globali e che nel Leader II vengono effettuate direttamente attraverso i Piani Operativi; in secondo luogo, l'articolazione in quattro misure attraverso le quali devono essere perseguiti gli obiettivi generali degli interventi Leader:

- Misura A: Acquisizione di competenze, che le amministrazioni nazionali e regionali devono garantire attraverso la realizzazione di azioni di assistenza tecnica. Ha lo scopo di fornire gli strumenti di lavoro a coloro che costituiscono i gruppi ed è finalizzata a sopperire a quelle carenze di iniziativa che caratterizzano le aree rurali, soprattutto quelle marginali, quindi le azioni mirano a creare collaborazione a livello locale, oppure ad individuare percorsi di sviluppo in quelle realtà in cui le scarse capacità progettuali sono accompagnate da un ristagno delle iniziative.

- Misura B: Programmi d'innovazione rurale, comprendente sei sottomisure attraverso le quali vengono definite le strategie e le azioni ammissibili per i Piani di Azione Locale. Le sottomisure riguardavano: assistenza tecnica allo sviluppo rurale, creazione di sportelli informativi, sensibilizzazione, costi di esercizio del GAL; formazione professionale e aiuti all'assunzione, corsi di formazione per gli animatori e corsi specifici di breve durata; turismo rurale, investimenti in infrastrutture e in strutture, valorizzazione di edifici di interesse turistico, azioni di promozioni, studi di mercato; piccole imprese, artigianato e servizi zonali, accesso ai servizi, creazione di servizi, aiuti agli investimenti e alla creazione di imprese; valorizzazione in loco e commercializzazione di prodotti agricoli, silvicoli e della pesca, studi di mercato, trasferimento di tecnologie, promozione di prodotti locali, strutture di vendita; tutela e miglioramento dell'ambiente e delle condizioni di vita,

recupero del patrimonio edilizio, recupero e valorizzazione delle risorse naturali, riciclaggio dei rifiuti, aiuti per la creazione e diffusione culturale.

- Misura C: Cooperazione transnazionale, per le modalità di attuazione di progetti di cooperazione tra zone Leader appartenenti ad almeno due Stati diversi della Comunità; questa misura contribuisce alla concezione, realizzazione e commercializzazione di prodotti o servizi in tutti i settori dello sviluppo rurale, avviati su iniziativa di beneficiari appartenenti almeno a due stati membri.

- Misura D: Creazione di reti Leader, che permettano lo scambio di informazioni ed esperienze svincolate dalla realtà locale, ma che abbraccino un contesto di ruralità sempre più ampio. Obiettivo della rete è proiettare il locale nel globale, evidenziando e confrontando per contesti analoghi, seppure diversi, potenzialità, risorse, limiti, competitività e identità culturali.

Il programma Leader II, pur ponendosi in linea con la filosofia della precedente edizione, consente di rafforzarne e meglio coordinarne l'attuazione con l'introduzione di necessarie ed opportune integrazioni (INEA, 1996). In particolare alcune delle principali differenze dal punto di vista metodologico possono essere ricondotte al rafforzamento di alcuni aspetti, quali: l'approccio integrato alla progettazione, la rilevanza del partenariato locale e l'innovazione tecnica nelle aree rurali.

3.3.3. La conferenza di Cork: una proposta per dare legittimità allo sviluppo rurale

Alla luce del successo raccolto a livello istituzionale ma soprattutto alla luce del successo testimoniato dalle numerose esperienze europee di sviluppo rurale, si può affermare come l'Iniziativa Leader nei suoi primi sette anni di attuazione abbia svolto un difficile ruolo di avanguardia ed abbia influenzato per molti versi le politiche rurali. La tendenza manifestata a livello comunitario era quella di operare in maniera sempre più convinta e convincente per una rivalutazione dei territori e delle popolazioni rurali, rappresentanti di un'autentica ricchezza per l'UE poiché caratterizzate da un tessuto culturale, economico e sociale particolare, da uno straordinario mosaico di attività e da una grande varietà di paesaggi (foreste e terre coltivate, siti naturali incontaminati, villaggi e piccole città, centri regionali, piccole imprese) (Commissione europea, 1996).

Un fondamentale momento di riflessione che puntualizza e rinsalda le motivazioni dell'Iniziativa Leader I e Leader II, è rappresentato dalla Conferenza europea sullo Sviluppo Rurale, tenutasi in Irlanda nel 1996. L'obiettivo della Conferenza era di *“sancire una strategia di riforma della PAC esplicitamente fondata sul progressivo ridimensionamento*

dell'intervento sui mercati e sulla parallela crescita dell'intervento per lo sviluppo rurale" (De Filippis e Storti, 2001).

La consapevolezza, raggiunta a livello europeo, della necessità di attuare politiche agricole e rurali integrate ad iniziative specifiche per la valorizzazione delle economie rurali, per il miglioramento della qualità della vita e per la protezione e la difesa delle risorse naturali, ha portato a seguito della Conferenza alla stesura della *"Dichiarazione di Cork. Un territorio rurale vivo"* (Commissione europea, 1996). Tale documento riassume una proposta di programmazione per lo sviluppo rurale in dieci principi base (tab. 3), attraverso i quali si evidenzia il fondamentale ruolo delle aree rurali nel contesto europeo, confermando l'urgenza di agire attraverso una politica di rivalutazione delle campagne. Si rafforza quindi l'idea di una politica di sviluppo rurale che *"non è più politica agricola ma di sviluppo territoriale integrato nel cui ambito però l'agricoltura non deve essere considerata settore autonomo e separato, ma parte di un contesto più generale e diversificato"* (Hoffmann, 2006).

Tuttavia, come evidenzia Saraceno (1999) i buoni propositi per lo sviluppo rurale rilanciati in occasione della conferenza di Cork ed in vista della programmazione per il periodo 2000-2006, non sono riusciti, più di tanto, a rivoluzionare il sistema consolidato della PAC. In particolare, riferendosi agli orientamenti sviluppati in Agenda 2000, da noi approfonditi nel paragrafo successivo, la Saraceno parla di *"un movimento di andata e ritorno, quasi ci si fosse pentiti lungo il percorso di aver liberato dalla bottiglia un genio incontrollabile - appunto lo sviluppo rurale - che non solo funzionava bene e produceva ciò che ci si attendeva da questo strumento, con anche dei costi relativamente modesti se confrontati al costo della politica agricola, ma che dimostrava nei fatti - e ciò non era stato certamente messo in conto - che i presupposti su cui si era basata la politica agricola non erano corretti. Le attività agricole non erano infatti le uniche possibili attività che si potevano svolgere in ambito rurale, [...] in alcuni casi le zone rurali riuscivano ad attrarre risorse ed a diventare competitive [...]. Purtroppo questa realtà era difficile da accettare perché delegittimava i gruppi di interesse che si erano consolidati a tutti i livelli attorno alla PAC."*

Tabella 3 - *I dieci principi di Cork.*

<i>Preferenza rurale</i>	Il raggiungimento di uno sviluppo rurale duraturo deve essere elevato al rango di priorità dell'Unione Europea e deve diventare il principio fondamentale che sottintende tutta la politica per i territori rurali. Invertire l'esodo rurale, combattere la povertà, stimolare l'impiego e l'uguaglianza nelle opportunità sono gli obiettivi da perseguire, insieme con la necessità di preservare e migliorare la qualità dell'ambiente.
<i>Approccio integrato</i>	La politica di sviluppo rurale deve essere caratterizzata, nella sua concezione, da multidisciplinarietà e nella sua applicazione da multisettorialità, privilegiando l'approccio territoriale. L'approccio integrato si sviluppa inserendo nella stessa cornice giuridica e strumentale, l'adattamento e lo sviluppo dell'agricoltura, la diversificazione economica, la gestione delle risorse naturali, il miglioramento delle prestazioni legate all'ambiente, nonché la valorizzazione del patrimonio culturale e del turismo.
<i>Diversificazione</i>	L'approccio alla diversificazione delle attività economiche e sociali deve concentrarsi su un insieme di mezzi (capaci di favorire iniziative e in grado di svilupparsi da sé) derivanti dal settore privato e dalle comunità rurali come gli investimenti, l'assistenza tecnica, i servizi alle imprese, le infrastrutture, la formazione etc.
<i>Sostenibilità</i>	Le politiche devono promuovere uno sviluppo rurale che assicuri, in modo durevole nel tempo, la qualità e la gradevolezza dei paesaggi rurali d'Europa (risorse naturali, biodiversità, identità culturale) in modo che il loro utilizzo da parte delle generazioni attuali non comprometta le scelte delle generazioni future.
<i>Sussidiarietà</i>	La diversità delle zone rurali dell'Unione implica il rispetto del principio di sussidiarietà. Anche se decentralizzata la politica di sviluppo rurale deve essere fondata sul partenariato e sulla collaborazione fra tutti i livelli di responsabilità (locale, regionale, nazionale, europeo). Dovrà privilegiare la partecipazione degli attori e le iniziative provenienti dal basso (approccio bottom-up), che permetteranno di confrontare la creatività e la solidarietà delle comunità rurali.
<i>Semplificazione</i>	Particolarmente nel suo ambito agricolo la politica di sviluppo rurale necessita di una semplificazione radicale attraverso la riduzione dei regolamenti comunitari a leggi e procedure generali e comunque attraverso una maggiore flessibilità.
<i>Programmazione</i>	L'attuazione dei programmi di sviluppo rurale deve fondarsi su procedure coerenti e trasparenti, sottoforma di un programma unico per ogni regione.
<i>Finanziamento</i>	È necessario promuovere l'assegnazione di risorse finanziarie a progetti locali di sviluppo rurale. Bisogna inoltre incoraggiare le tecniche di ingegneria finanziaria in materia di credito rurale, per meglio mobilitare le sinergie tra risorse pubbliche e private, per promuovere gli investimenti produttivi e per diversificare le economie rurali.
<i>Gestione</i>	La capacità di gestione e l'efficacia delle autorità regionali e locali come degli stessi gruppi appartenenti alle comunità locali, devono essere migliorate fornendo loro, dove è necessario, l'assistenza tecnica, la formazione, la diffusione della ricerca e dell'informazione, lo scambio di esperienze tra le reti che collegano le regioni e le comunità rurali d'Europa.
<i>Valutazione e Ricerca</i>	Le fasi di valutazione e analisi dei risultati dovranno essere condotte con precisione per garantire la giusta utilizzazione delle risorse finanziarie pubbliche, per stimolare l'innovazione e la ricerca e per assicurare la trasparenza del processo e quindi la possibilità di dibattito pubblico.

Fonte: Commissione Europea, 1996

4. La programmazione 2000-2006 e la Revisione di Medio Termine

4.1. Agenda 2000

Il documento *Agenda 2000* e il Regolamento n. 1260 (CE, 1999a) hanno dato avvio alla riforma dei Fondi Strutturali per il periodo 2000-2006, comprendendo le disposizioni generali che fanno da cornice agli ulteriori regolamenti (n. 1261, n. 1262, n. 1263 e n. 1257) specifici per le diverse tipologie di Fondo (Commissione europea, 1997). Il nuovo regolamento sui fondi strutturali rimodula gli obiettivi delle precedenti programmazioni, riducendoli da cinque a tre ed individua nuove zone di destinazione degli interventi (tab. 4).

In particolare, l'Obiettivo 1 mira a *“Promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni che presentano ritardi nello sviluppo”* e le regioni in esso inserite risultano corrispondenti al livello II della Nomenclatura delle Unità Territoriali Statistiche¹¹ (NUTS II) il cui prodotto interno lordo (PIL) pro-capite risultava inferiore al 75% della media comunitaria; l'Obiettivo 2 ha la finalità di *“Favorire la riconversione economica e sociale delle zone con difficoltà strutturali”*; le regioni sono quelle inserite nel livello NUTS III, corrispondenti alle zone in fase di mutazione socio-economica nei settori dell'industria e dei servizi, alle zone rurali in declino, alle zone urbane in difficoltà, nonché alle le zone dipendenti dalla pesca che si trovano in una situazione difficile; l'Obiettivo 3 è finalizzato a *“Favorire l'adeguamento e l'ammmodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione”*; esso contempla interventi finanziari in regioni non interessate dall'Obiettivo 1 fornendo un quadro di riferimento politico per l'insieme delle azioni a favore delle risorse umane su un territorio nazionale, salve le specificità regionali. Le risorse stanziata ammontavano a 195 miliardi di euro, ed in relazione ai diversi obiettivi erano destinate per il 69,7% all'Obiettivo 1, per l'11,5% all'Obiettivo 2 e per il 12,3% all'Obiettivo 3.

¹¹ La Nomenclatura delle Unità Territoriali Statistiche, in acronimo NUTS (dal francese *nomenclature des unités territoriales statistiques*) è stata ideata dall'Eurostat all'inizio degli anni settanta ed identifica la ripartizione del territorio dell'Unione Europea a fini statistici, tenendo come riferimento di base l'unità amministrativa locale. Istituita per consentire la raccolta, la compilazione e la diffusione di statistiche regionali armonizzate nell'UE, viene utilizzata anche come principale regola per la redistribuzione territoriale dei fondi strutturali comunitari, fornendo uno schema unico di ripartizione geografica, a prescindere dalle dimensioni amministrative degli Stati e basandosi sul numero della popolazione residente in ciascuna area (da www.europa.eu).

Tabella 4 - Obiettivi del Regolamento n. 1260/99.

OBIETTIVI	FINALITÀ	FONDI
Obiettivo 1	Promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni che presentano ritardi nello sviluppo	FESR, FSE, FEAOG-O, SFOP
Obiettivo 2	Favorire la riconversione economica e sociale delle zone con difficoltà strutturali	FESR, FSE
Obiettivo 3	Favorire l'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione	FSE

Per quanto riguarda le fasi di attuazione della programmazione 2000-2006 (fig. 2), così come previste dal Regolamento n. 1260/99, esse prevedevano:

- la presentazione alla Commissione europea, da parte degli Stati membri, del Piano di Sviluppo che, in riferimento ai primi due Obiettivi doveva comprendere: l'analisi della situazione regionale relativa all'obiettivo considerato, l'analisi delle esigenze prioritarie, le strategie, le priorità d'azione e un piano finanziario indicativo;

- per le regioni Obiettivo 1 seguiva l'adozione del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) da parte della Commissione, mediante il quale si individuavano gli assi prioritari d'azione dei Programmi Operativi Nazionali (PON) e Regionali (POR). Per le zone Obiettivo 2 e 3 era previsto un Documento Unico di Programmazione (DocUP) che riuniva gli elementi contenuti in un QCS ed in un PO;

- successivamente all'approvazione della Commissione, lo Stato membro adottava i Complementi di programmazione (CdP) attraverso i quali si illustravano in maniera dettagliata le misure e le azioni previste;

- le Regioni provvedevano alla pubblicazione dei bandi relativi per l'attuazione degli interventi pianificati.

Tra i fattori innovativi della programmazione in Agenda 2000, è importante sottolineare il consolidamento del ruolo del *partenariato* (alla costituzione del quale sono coinvolte, a pari livello, le autorità locali, ma anche le organizzazioni e le varie parti sociali) e l'attenzione rivolta alla fase di valutazione dei programmi, attraverso la quale si intendeva conferire maggiore efficacia e responsabilità alle autorità di gestione regionale.

Rispetto ai periodi di programmazione precedenti un'importante innovazione riguarda l'istituzione del meccanismo della *premierità*, corrispondente a circa il 4% dei fondi assegnati, per le zone in cui i finanziamenti sono impegnati in maniera più efficace ed efficiente.

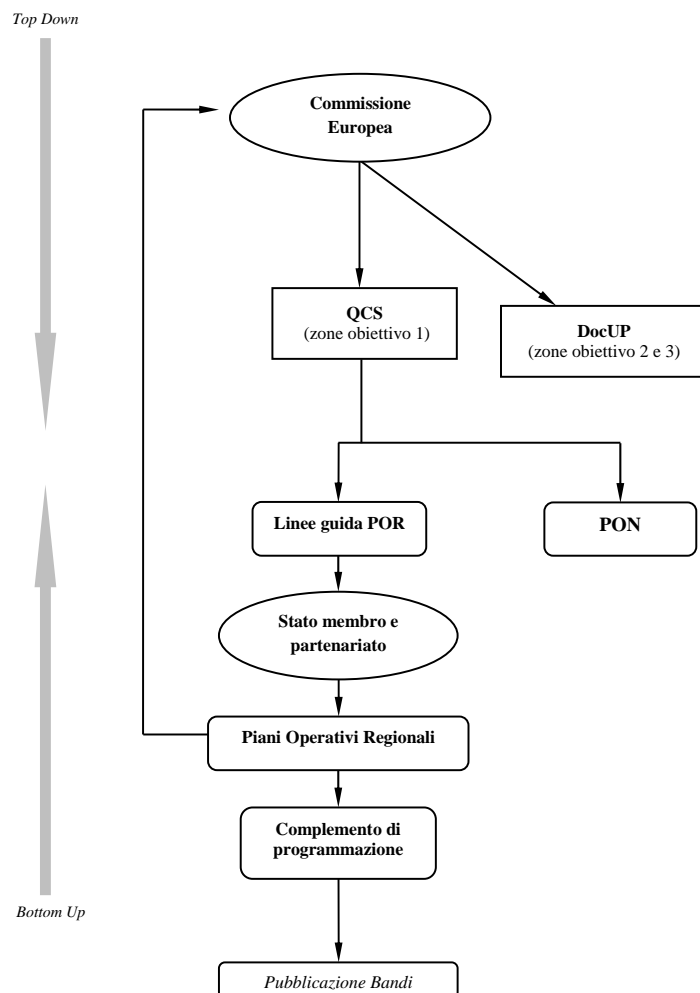


Figura 2 - Agenda 2000: fasi della programmazione.

In più la riforma prevedeva un meccanismo di *cofinanziamento a rimborso* ed il *disimpegno automatico* delle risorse comunitarie allo scopo di garantire una maggiore efficienza finanziaria ed una maggiore tempestività nell'attuazione della spesa, attraverso anche una maggiore attenzione alle fasi di gestione, sorveglianza e controllo degli interventi. È introdotto, inoltre, il principio di *phasing out*, diretto ad assicurare la fuoriuscita graduale e non traumatica, delle aree che nella precedente programmazione rientravano nell'Obiettivo 1 e nell'Obiettivo 5b. Altro elemento di novità è rappresentato dalla flessibilità di

programmazione prevista dal regolamento, attraverso possibili adattamenti alle realtà presenti nei singoli territori europei a seconda degli esiti della valutazione intermedia dei programmi finanziati.

Con specifico riferimento allo sviluppo rurale è stato emanato il Regolamento n. 1257 sul “Sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEAOG” (CE, 1999b), nonché il successivo Regolamento attuativo n. 1750 (CE, 1999c), che aveva la finalità di semplificare il quadro normativo, riunendo in unico regolamento tutti gli strumenti della politica strutturale. I principi base di questa nuova politica sono elencati nella tabella seguente:

Tabella 5 - *I principi di Agenda 2000 per lo sviluppo rurale.*

Plurifunzionalità dell'agricoltura, ossia il suo ruolo polivalente al di là della semplice produzione di derrate. Ciò implica il riconoscimento e l'incentivazione della gamma di servizi offerti dagli agricoltori.

Impostazione plurisetoriale e integrata dell'economia rurale al fine di diversificare le attività, creare nuove fonti di reddito e occupazione e proteggere il patrimonio rurale.

Flessibilità degli aiuti allo sviluppo rurale, basata sulla sussidiarietà e favorevole al decentramento, alla consultazione a livello regionale e locale e al partenariato.

Trasparenza nell'elaborazione e nella gestione dei programmi, a partire da una normativa semplificata e più accessibile.

Fonte: Commissione Europea, 1999.

Su tali principi si fonda l'intervento strategico comunitario nelle aree rurali, attraverso l'applicazione delle misure di sviluppo rurale previste dal Regolamento n. 1257 che sostanzialmente sono finalizzate al raggiungimento di tre obiettivi (Commissione europea, 1999):

- potenziamento del settore agricolo e forestale;
- miglioramento della competitività delle zone rurali;
- salvaguardia dell'ambiente e del patrimonio rurale.

In particolare gli strumenti previsti nel Titolo II del regolamento, alla voce “Misure di sviluppo rurale”, si possono ricondurre a sette tipologie:

- a) Investimenti nelle aziende agricole;
- b) Risorse umane;
- c) Zone svantaggiate e zone soggette a vincoli ambientali;
- d) Misure agro-ambientali.
- e) Trasformazione commercializzazione dei prodotti agricoli;

f) Silvicoltura;

g) Misure varie per lo sviluppo dell'insieme delle zone rurali.

Relativamente agli *investimenti nelle aziende agricole* (artt. 4-7), è previsto il sostegno per interventi di ammodernamento aziendale finalizzati al miglioramento dei redditi agricoli, nonché delle condizioni di vita, di lavoro e di produzione. Tali investimenti sono volti al perseguimento di precisi obiettivi, quali: la riduzione dei costi di produzione, il miglioramento e la riconversione della produzione, il miglioramento della qualità, la tutela ed il miglioramento dell'ambiente naturale, delle condizioni di igiene e del benessere degli animali, la promozione della diversificazione delle attività dell'azienda. Il sostegno è previsto solo per quei prodotti che trovano un normale sbocco sul mercato e per le aziende agricole in grado di dimostrare redditività, rispettando i requisiti minimi in materia di ambiente, igiene e benessere degli animali ed il cui imprenditore è in possesso di conoscenze e competenze professionali adeguate.

Le *risorse umane*, vengono attenzionate dal regolamento (artt. 8-12) attraverso l'applicazione di apposite misure che favoriscono il sostegno del ricambio generazionale (aiuti ai giovani agricoltori e misure per favorire il prepensionamento) e della valorizzazione del potenziale umano con attività di formazione professionale, soprattutto relative alla promozione dei prodotti di qualità ed ai metodi di produzione rispettosi dell'ambiente, anche in ambito forestale.

Il mantenimento delle indennità compensative per gli agricoltori che operano nelle aree caratterizzate da condizioni agricole non favorevoli sono garantite dal regolamento attraverso l'introduzione di una misura *ad hoc* (artt. 13-21) per le *zone svantaggiate e per le zone soggette a vincoli ambientali*¹². Tali indennità compensative sono accordate agli agricoltori che si impegnano a proseguire un'attività agricola in una zona svantaggiata per almeno un quinquennio a decorrere dal primo pagamento e dimostrano di utilizzare, pratiche compatibili con la necessità di salvaguardare l'ambiente e di

¹² Secondo il Regolamento (CE) 1257/99 sono considerate svantaggiate dal punto di vista agricolo: le zone di montagna soggette a una limitazione considerevole delle possibilità di utilizzazione delle terre e ad un aumento significativo dei costi di produzione; le zone minacciate di abbandono e nelle quali è necessario conservare lo spazio naturale; altre zone caratterizzate da handicap specifici, all'interno delle quali il mantenimento dell'attività agricola serve ad assicurare la conservazione o il miglioramento dell'ambiente, la cura dello spazio naturale o la tutela della vocazione turistica delle zone stesse. Alle zone svantaggiate si aggiungono le zone soggette a vincoli ambientali, in cui gli agricoltori possono beneficiare di pagamenti destinati a compensare i costi e le perdite di reddito risultanti dall'applicazione delle disposizioni comunitarie per la protezione dell'ambiente, nella misura in cui tali pagamenti servano a risolvere i problemi specifici derivanti da tali disposizioni (Commissione Europea, 1999).

conservare lo spazio naturale, in particolare applicando sistemi di produzione agricola sostenibili.

Relativamente alle *misure agro-ambientali* (artt. 22-24) per il periodo 2000-2006 si conferma il ruolo essenziale degli agricoltori come fornitori di servizi ambientali che vanno oltre l'applicazione di buone pratiche agricole e il rispetto delle norme legislative di base (Commissione europea, 1999). Gli agricoltori ricevono un sostegno in compenso di impegni agro-ambientali della durata minima di cinque anni. Nel regolamento viene specificato che gli impegni agro-ambientali per i quali è garantito il sostegno riguardano l'erogazione di servizi non forniti da altre misure di sostegno, quali il sostegno dei mercati o le indennità compensative. L'aiuto è concesso annualmente e calcolato in funzione della perdita di reddito e dei costi aggiuntivi risultanti dagli impegni, nonché della necessità di fornire un incentivo finanziario.

Gli interventi relativi alla *trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli* previsti dal regolamento (artt.25-28) sono finalizzati a rafforzare la competitività del settore agricolo attraverso, ad esempio, l'adeguamento della produzione all'evoluzione del mercato, la ricerca di nuovi sbocchi commerciali, il miglioramento e/o razionalizzazione dei circuiti di commercializzazione o dei processi di trasformazione, il miglioramento della presentazione e del confezionamento dei prodotti, il miglioramento dell'impiego o dell'eliminazione dei sottoprodotti o dei rifiuti, l'applicazione di nuove tecnologie, la promozione di investimenti innovativi.

Gli aiuti al *settore forestale* (artt. 29-32), previsti dal regolamento sono concepiti in termini di valorizzazione del ruolo ecologico, economico e sociale delle foreste. Tra le misure rientrano l'imboschimento di superfici a condizione che le specie impiantate siano adatte alle condizioni locali e compatibili con l'ambiente, gli investimenti destinati ad accrescere in misura significativa il valore economico, ecologico o sociale delle foreste, gli investimenti diretti a migliorare e a razionalizzare il raccolto, la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti della silvicoltura; la promozione di nuovi sbocchi per l'uso e la commercializzazione dei prodotti della silvicoltura, la costituzione di associazioni di imprenditori al fine di aiutare i loro membri a realizzare una gestione più sostenibile ed efficiente delle foreste, la ricostituzione del potenziale produttivo silvicolo danneggiato da disastri naturali e da incendi e l'introduzione di adeguati strumenti di prevenzione.

Il gruppo di misure relativo alla *promozione dell'adeguamento e dello sviluppo delle zone rurali*, previsto dall'articolo 33 del testo del regolamento, rappresenta, forse, l'unico recepimento delle indicazioni contenute nella dichiarazione di Cork del 1996, relativamente alla promozione dello sviluppo

rurale integrato. Tali misure mirano a promuovere, nelle aree rurali, l'integrazione tra agricoltura ed attività non agricole per contribuire a generare un impatto potenzialmente più rilevante sull'economia locale. A tal fine tra le tipologie d'intervento ammissibili sono previsti i servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale, il rinnovamento e il miglioramento dei villaggi e la protezione e la tutela del patrimonio rurale, la diversificazione delle attività del settore agricolo allo scopo di sviluppare fonti alternative di reddito, nonché l'incentivazione di attività turistiche e artigianali.

Tuttavia, come fa notare Saraceno (1999), l'elenco impreciso e generico di tali misure ed in generale dell'intero pacchetto Agenda 2000, non ha fatto altro che contribuire all'indebolimento delle politiche rurali comunitarie. Sostanzialmente per il periodo 2000-2006 sono state disattese tutte le innovative indicazioni di Cork (diventato il *fantasma* di Cork, così come definito da Saraceno): dalla preferenza alle politiche rurali, al sostegno all'approccio integrato, alla diversificazione come obiettivo, alla sostenibilità concepita in termini solo ambientali e non economico-sociali. In definitiva si è trattato probabilmente di una combinazione eterogenea di misure vecchie e nuove, una riproposizione di tradizionali politiche agricole semplicemente ripensate in un'ottica di multifunzionalità dell'agricoltura e con più attenzione nei riguardi del territorio.

Non si può però negare che Agenda 2000, seppur con grandi limitazioni, abbia posto le basi per trasformare le politiche di sviluppo rurale in quello che ormai è definito come il vero e proprio "secondo pilastro della PAC", attraverso il progressivo equilibrio tra spesa strutturale e spesa agricola e l'unificazione in un unico quadro giuridico delle misure di sviluppo rurale (De Filippis e Storti, 2001).

4.1.1. La terza edizione dell'Iniziativa comunitaria per lo sviluppo rurale: il Leader+

Il 14 aprile 2000 la Commissione europea ha approvato la Comunicazione agli Stati membri (pubblicata sulla Gazzetta ufficiale delle Comunità Europee n. C 139 del 18 maggio 2000) riguardante gli orientamenti per l'Iniziativa Comunitaria di sviluppo rurale denominata Leader+, una delle quattro Iniziative attuate nel quadro dei Fondi strutturali per il periodo 2000-2006¹³. Come le precedenti edizioni, essa si occupa di attuare strategie integrate per lo sviluppo delle zone rurali dell'UE ma, in questo caso, con un elemento di

¹³ Le altre tre iniziative comunitarie previste in Agenda 2000 sono: INTERREG III (relativa alla cooperazione transfrontaliera per uno sviluppo armonioso e duraturo dello spazio comunitario), URBAN II (per uno sviluppo urbano sostenibile) ed EQUAL (per la lotta alle discriminazioni ed alle diseguaglianze sul mercato del lavoro).

forza in più in quanto il suo ruolo è consolidato e legittimato dalla stessa Commissione che in un primo momento afferma: *“Leader I ha segnato l’inizio di una nuova politica di sviluppo rurale fondata su un’impostazione territoriale, integrata e partecipativa [...] Leader II ha esteso l’impostazione di Leader I, mettendo in risalto l’aspetto innovativo dei progetti [...] Il verificarsi di qualche problema [...] non è riuscito a scalfire l’immagine generalmente assai positiva di Leader; si è invece diffuso il convincimento che l’azione avviata nel 1991 dovesse essere proseguita e approfondita”*. Per proseguire poi dando forte risalto alla politica di sviluppo rurale che *“[...] diventa il secondo pilastro della PAC e si conferma un elemento importante della politica di coesione economica e sociale”* (Commissione europea, 2000).

Dall’esame della Comunicazione della Commissione è possibile evidenziare alcuni elementi di novità rispetto alle precedenti programmazioni, in particolare: gli obiettivi; le aree; i beneficiari; il fondo unico FEOGA-Orientamento; le misure; la programmazione; i criteri di selezione dei beneficiari; la cooperazione.

Infatti, la nuova Iniziativa Leader pone nuovi orientamenti rispetto al passato:

- rafforzamento della partnership locale;
- sperimentazione di strategie pilota di sviluppo territoriale;
- creazione di una rete informativa sulle varie esperienze;
- incoraggiamento della cooperazione tra territori, anche a livello interterritoriale in ambito nazionale.

Il carattere sperimentale delle strategie di sviluppo viene mantenuto nel Leader+, ma assume delle connotazioni più precise, dimostrate dal fatto che:

- i progetti devono possedere grande qualità e avere effetti durevoli;
- le strategie devono essere concentrate su alcuni temi prioritari;
- le azioni devono essere capaci di contribuire alla creazione di occupazione;
- i programmi Leader+ non devono solamente differenziarsi dai programmi strutturali, ma essere complementari a questi per determinare un effetto sinergico sul territorio nel raggiungimento degli obiettivi comuni, quali lo sviluppo integrato.

I Gruppi di Azione Locale sono confermati nel Leader+, ma viene fissata una regola nella composizione del partenariato; infatti la partecipazione del pubblico nei livelli decisionali non deve superare il 50%. Questa indicazione è da interpretare come un’implicita condanna nei confronti di tutti quei Paesi, come l’Italia, in cui il programma Leader è stato appannaggio dei soggetti pubblici (principalmente Comuni e Comunità Montane) e dove l’eccessiva burocratizzazione ha rappresentato un forte ostacolo all’ottenimento di risultati. Gli Operatori collettivi, creati nell’ambito di Leader II, non trovano invece conferma con Leader+. Come previsto dai Regolamenti riguardanti la

nuova riforma dei Fondi strutturali, benché siano ammissibili tutte le misure previste dal FEOGA-Orientamento, dal FESR e dal FSE, l'Iniziativa è finanziata esclusivamente dal FEOGA-Orientamento. In tal modo il FEOGA-Orientamento finanzia azioni sul turismo, piccole e medie imprese, ambiente, artigianato, formazione professionale, etc., che sono normalmente di competenza degli altri due Fondi. Tale scelta è da considerarsi come un'esplicita conseguenza della Dichiarazione di Cork poiché funzionale ad una maggiore semplificazione per la gestione dei programmi, resa particolarmente pesante dalla concomitanza di tre fondi con competenze diverse, la cui integrazione, malgrado gli sforzi sostenuti nel corso degli anni, era ancora lontana dal realizzarsi.

L'architettura funzionale del Leader+ si sviluppa in 4 assi prioritari.

L'Asse I "Sostegno a strategie pilota di sviluppo rurale a carattere territoriale e integrato fondate sull'azione ascendente e sul partenariato orizzontale" interviene a favore di tutte le aree rurali che dimostrano la volontà e la capacità di concepire ed attuare una strategia pilota di sviluppo integrata e sostenibile, comprovata dalla presentazione di un piano di sviluppo, fondata su un partenariato rappresentativo e imperniata su un tema centrale, caratteristico dell'identità del territorio.

L'Asse II "Sostegno alla cooperazione fra territori rurali" promuove la realizzazione di progetti di cooperazione interterritoriale e transnazionale con l'obiettivo di contribuire al superamento dei vincoli strutturali dei territori interessati, altrimenti non superabili, e di apportare un reale valore aggiunto a quanto già avviato con l'Asse Prioritario I.

L'Asse III "Creazione di una rete" è finalizzato a favorire lo scambio e il trasferimento di esperienze, stimolare e concretizzare la cooperazione fra i territori, informare e diffondere insegnamenti in materia di sviluppo rurale.

L'Asse VI "Gestione, sorveglianza e valutazione" attribuisce alla regia regionale la responsabilità delle attività di gestione, sorveglianza e valutazione dei progetti e ha la finalità di favorire l'implementazione del Leader+ nel territorio.

Il Leader+ è indirizzato a sostenere ancora più incisivamente l'approccio territoriale e la partnership locale garantendo in tal modo la continuità ed il miglioramento delle azioni dei GAL formati nelle precedenti edizioni del programma.

A livello di zonizzazione a differenza del Leader II la cui operatività era limitata alle aree degli ex Obiettivi 1 e 5b, il Leader+ prevede il coinvolgimento di tutti i territori rurali europei, anche esterni alle aree Obiettivo 1 e Obiettivo 2. Gli stati membri, però, dietro motivata giustificazione, potevano circoscrivere l'iniziativa a determinati territori. I parametri utilizzati per individuare le aree oggetto di intervento riguardano la

densità abitativa (che non può superare i 120 ab/Kmq) e il numero della popolazione interessata (che deve essere compresa fra i 10.000 ed i 100.000 abitanti). L'allargamento a tutte le aree rurali avrebbe potuto far correre il rischio di "dispersione" degli aiuti concessi, ma le indicazioni della Commissione per la selezione dei Piani e dei GAL sono state molto rigorose. In particolare la Commissione ha indicato quattro temi catalizzatori, attorno ai quali incentrare i Piani di Sviluppo Locale (PSL):

- a) utilizzazione di nuove tecnologie e *know-how*,
- b) miglioramento della qualità della vita,
- c) della valorizzazione delle risorse naturali e culturali.

Con questi temi catalizzatori, la Commissione ha voluto fornire ai sistemi rurali una nuova chiave di lettura per lo sviluppo dei loro territori, lasciando comunque agli Stati membri la possibilità di tenere sempre in considerazione le proprie specificità nazionali e regionali. Il Piano di Sviluppo Locale deve essere sviluppato attorno ad un'idea forte, in grado di articolare i vari interventi sul territorio. Viene richiesta, proprio per questo, una maggiore competenza nella lettura delle potenzialità del proprio territorio, e soprattutto nel trasformare tale potenzialità in un processo di sviluppo sostenibile e integrato.

Inoltre nel Leader+ vengono enfatizzate le attività di Cooperazione che è stata prevista a vari livelli: a livello interterritoriale (fra aree ricadenti nello stesso Stato membro e/o nella stessa regione), a livello transnazionale (all'interno dell'UE), a livello internazionale (con partner esterni all'Unione ovvero gruppi e/o associazioni simili per costituzione e finalità ai GAL). I Gruppi decidono autonomamente di utilizzare il livello che ritengono più adatto al loro fabbisogno di cooperazione, anche se è implicitamente consigliata l'attivazione di progetti di cooperazione interterritoriali (primo livello), per passare poi agli altri, in modo da poter rafforzare i legami tra i territori nazionali e raggiungere la massa critica richiesta o le complementarità necessarie per garantire il successo dei progetti.

4.2. La Revisione di Medio Termine di Agenda 2000

Nel 2003 è stata effettuata una revisione di metà percorso della PAC che ha dato origine al Regolamento n. 1783, attraverso il quale si dava la possibilità agli Stati membri di assumere importanti e differenziate decisioni riguardo a molti punti della programmazione per lo sviluppo rurale (CE, 2003). Tale processo di riforma aveva il triplice obiettivo di migliorare la competitività dell'agricoltura europea, promuovere un'agricoltura sostenibile ed orientata al mercato e rafforzare lo sviluppo rurale. La Revisione di Medio Termine (RMT), più nota come Riforma Fischler dal nome dell'allora Commissario

europeo all'agricoltura che l'ha fortemente voluta, "ha segnato indubbiamente una linea discontinua nel complicato processo di ridefinizione del ruolo della politica agricola nelle strategie dell'UE" (Sotte, 2005) e può essere paragonata per importanza alla MacSharry del 1992.

I punti essenziali della riforma possono essere ricondotti a sei parole chiave:

- disaccoppiamento;
- *cross-compliance* (condizionalità ecologica);
- modulazione;
- rafforzamento del secondo pilastro della PAC (sviluppo rurale);
- disciplina finanziaria;
- riforma di alcune Organizzazioni Comuni di Mercato (OCM).

Gli strumenti con cui la riforma di medio termine intendeva perseguire gli obiettivi della competitività agricola, della qualità dei prodotti e della tutela ambientale, sono esplicitati nel Regolamento n. 1782 che ne definisce i principali criteri di applicazione (CE, 2003b).

Attraverso lo strumento del *disaccoppiamento*, il sostegno alle imprese agricole è svincolato dalla quantità prodotta (ovvero dalla superficie o dai capi di bestiame posseduti) e viene introdotto, a partire dal 2005, il regime di pagamento unico aziendale. La somma da erogare ad ogni azienda viene calcolata secondo la media degli aiuti percepiti nel periodo 2000-2002 e suddivisa in diritti d'aiuto trasferibili, in ragione del numero degli ettari destinati alle colture associate agli aiuti stessi. La *cross-compliance* ha invece l'obiettivo di subordinare l'erogazione degli aiuti alla condizionalità ecologica, cioè al rispetto di tutte le norme obbligatorie europee in materia di agro-ambiente, di salubrità degli alimenti e di benessere degli animali.

Particolare importanza riveste la *modulazione* dei pagamenti diretti, il cui obiettivo consiste nel riorientare una parte delle risorse destinate alle politiche di mercato verso le politiche di sviluppo rurale. Il sistema di modulazione, disciplinato dal Regolamento n. 1782 prevede un prelievo del 3% nel 2005, del 4% nel 2006 e del 5% dal 2007 al 2012, su tutti gli importi finalizzati al sistema dei pagamenti diretti. Le risorse drenate dal primo pilastro della PAC rimangono per il 20% a disposizione degli Stati membri, mentre la restante parte viene trasferita nel bilancio dell'UE e distribuita fra gli Stati membri sulla base di criteri oggettivi quali: la superficie agricola utilizzata, l'occupazione agricola ed il prodotto interno lordo pro-capite espresso in potere d'acquisto. È però da sottolineare il fatto che attraverso il meccanismo della modulazione le risorse aggiuntive ricavate possono essere utilizzate solo nell'ambito delle regole del FEAOG-Garanzia, senza possibilità di integrazione con i Fondi strutturali (INEA, 2005).

Sempre nell'ambito della RMT, per quanto riguarda la politica di sviluppo rurale, come già detto, essa vede definiti i suoi fondamenti legislativi nel

Regolamento n. 1783 che modifica il precedente Regolamento n. 1257. La regolamentazione comunitaria prevede una ripartizione, per territorio e per fondo, della programmazione e del finanziamento della politica di sviluppo rurale. Si verifica, quindi, che nelle regioni dell'Obiettivo 1 tutte le misure riguardanti lo sviluppo rurale, escluse le quattro misure di accompagnamento della PAC (agro-ambiente, forestazione, prepensionamento e indennità compensativa) fanno parte dei Programmi Operativi Regionali (POR) previsti dalla programmazione dei fondi strutturali e sono cofinanziate dal FEAOG-Orientamento. Le misure di accompagnamento prima richiamate sono invece programmate separatamente nei Piani di Sviluppo Rurale (PSR) e cofinanziate dal FEAOG-Garanzia. Nelle regioni fuori Obiettivo 1, tutte le misure di sviluppo rurale, sono inserite in un unico PSR, finanziato esclusivamente dal FEAOG-Garanzia.

Oltre alle misure di accompagnamento e a quelle di ammodernamento e diversificazione delle attività agricole, previste dal Regolamento n. 1257/99, con l'emanazione del Regolamento n. 1783/2003 vengono introdotte nuove misure riconducibili alla qualità dei prodotti alimentari, nonché alla sicurezza alimentare e ambientale. Le nuove misure di natura agro-ambientale e quelle finalizzate al benessere animale consolidano indirizzi e modalità d'intervento già in parte presenti nell'attuazione delle politiche di sviluppo rurale. Le vere novità, invece, possono essere considerate quelle in tema di rispetto delle norme ed il sostegno alle politiche per la qualità degli alimenti.

La misura denominata "*rispetto alle norme*" nell'art. 1 del Regolamento n. 1783, intende "*aiutare gli agricoltori a conformarsi alle norme rigorose basate sulla legislazione comunitaria in materia di ambiente, sanità pubblica, salute delle piante e degli animali, benessere degli animali e sicurezza sul luogo di lavoro*". Le nuove misure previste hanno come obiettivo:

- favorire una più rapida applicazione delle rigorose norme comunitarie da parte degli Stati membri;
- promuovere il rispetto delle norme da parte degli agricoltori ed il rapido adeguamento ad esse;
- favorire l'adozione e l'utilizzo di servizi di consulenza aziendale da parte degli agricoltori, sempre con la finalità ultima di aiutarli all'adeguamento più efficace, efficiente e tempestivo possibile alle norme di cui sopra, riducendo al minimo i costi diretti e indiretti di tali adeguamenti.

La misura ha lo scopo di aiutare l'agricoltore a coprire le spese, spesso elevate, derivanti dalla necessità di adeguarsi alla sempre più cospicua e severa regolamentazione comunitaria riguardante l'ambiente, la sanità e la salute di piante e animali.

La misura relativa al "*miglioramento del benessere animale*", introdotta come nuova azione all'interno delle misure agro-ambientali tradizionali, prevede un

aiuto per capo finalizzato all'attuazione di impegni per migliorare il benessere degli animali, naturalmente solo per quelli che vanno oltre la normale pratica zootecnica. Il nuovo capo VI bis del Regolamento n. 1783 riguarda le misure finalizzate a *“migliorare e promuovere la qualità dei prodotti agro-alimentari”*, tra le quali va innanzitutto ricordata quella attraverso la quale i produttori assicurano i consumatori sulla qualità del prodotto o del corrispondente processo produttivo attraverso la partecipazione a sistemi di qualità certificati. Queste misure hanno quindi un duplice compito: da una parte, accogliere le richieste del consumatore, che è sempre più attento alla qualità dei prodotti, dall'altra, spingere gli agricoltori ad immettere sul mercato un prodotto che sia differenziato e competitivo. Il sostegno economico previsto dal regolamento è erogato sotto forma d'incentivo annuale per azienda e per un periodo non superiore a cinque anni.

Per quanto riguarda le misure già presenti in Agenda 2000, la RMT in ambito rurale ha apportato alcune modifiche aventi lo scopo di semplificare e rendere più efficace il sistema di programmazione. Nel caso degli incentivi per l'*insediamento dei giovani agricoltori* la riforma ha innalzato di 5.000 euro il premio massimo, a condizione che i beneficiari si avvalgano nei primi tre mesi di un servizio di consulenza aziendale; inoltre la norma prevede la possibilità di un contributo pubblico maggiorato del 10%, se gli investimenti in azienda sono realizzati da giovani agricoltori durante un periodo non superiore a cinque anni dall'insediamento.

Per quanto riguarda la misura relativa alla *formazione*, la modifica prevede un ampliamento dei possibili beneficiari che non sono più solo gli agricoltori ma anche tutti gli altri soggetti che partecipano alle attività agricole all'interno della medesima azienda; tutto ciò al fine di *“preparare al riorientamento qualitativo della produzione, all'applicazione di metodi di produzione compatibili con la conservazione e il miglioramento del paesaggio, con la tutela dell'ambiente, con l'igiene e con il benessere degli animali, nonché a impartire loro la formazione necessaria per gestire un'azienda agricola economicamente redditizia”*. In questo senso la RMT ha operato in linea con la sempre più attuale concezione multifunzionale dell'azienda agricola e con le realistiche situazioni di difficoltà gestionale e di pluralità dei soggetti che lavorano in ambito agricolo/rurale.

Relativamente agli *“investimenti nelle aziende agricole”*, il regolamento stabilisce che gli obblighi per il sostegno a tale misura devono essere soddisfatti al momento della decisione di concedere l'aiuto: cioè i requisiti devono essere posseduti nel momento stesso in cui interviene il decreto che ammette l'agricoltore al beneficio del contributo. Tuttavia questa norma prevede anche che, nel caso in cui gli investimenti siano attuati per adeguarsi a nuove norme minime in materia di ambiente, igiene e benessere degli

animali, il sostegno può essere concesso ugualmente, concedendo agli agricoltori un periodo ulteriore per adeguarsi alle prescrizioni.

Nella misura “*silvicoltura*”, la riforma ha inserito l’obbligo di conformità ai piani di protezione forestali, quando si tratta di superfici boschive ad alto e medio rischio d’incendio ed inoltre è stata prevista una più puntuale definizione per il sostegno concesso all’imboscamento di superfici agricole di proprietà pubblica; in questo caso, infatti, il sostegno copre solo le spese di sistemazione e non quelle di manutenzione. Un’ulteriore modifica riguarda l’articolo 33 del Regolamento n. 1257/99 nel quale viene introdotto il sostegno alla gestione di strategie integrate di sviluppo rurale da parte dei partenariati locali che prevede la copertura di spese di informazione, animazione e gestione di partenariati, in un’ottica di promozione della partecipazione locale a tutti gli interventi previsti per le politiche di sviluppo rurale.

Sempre nell’ambito della Riforma Fischler e nell’ottica del processo di cambiamento da essa portato avanti per lo sviluppo rurale, non si può non citare la conferenza di Salisburgo, tenutasi il 12-14 novembre del 2003. A sette anni di distanza dalla Conferenza di Cork, che nel 1996 aveva dato il via al dibattito sullo sviluppo rurale, purtroppo solo in parte ripreso da Agenda 2000, si è svolta la seconda Conferenza europea sullo sviluppo rurale, dal titolo “Piantare i semi per il futuro rurale - le prospettive della politica rurale nell’Europa allargata”. Tale conferenza si è posta l’obiettivo di definire, per il dopo 2007, gli orientamenti dello sviluppo rurale e si è chiusa con la “*Dichiarazione di Salisburgo*”, articolata in otto principi (tab. 6) che rappresentano le strategie da seguire e che, come ha affermato il Commissario Fischler nel suo discorso conclusivo, devono concorrere a “*segnare l’entrata nell’età adulta di una politica di sviluppo rurale che sia una vera e propria “symphonie rurale” per il ventunesimo secolo*” (Fischler, 2003).

In particolare le maggiori novità sono da ricondurre a tre questioni fondamentali (Hoffmann, 2006): la semplificazione dell’architettura programmatica, la concentrazione su obiettivi prioritari e l’inquadramento del programma Leader come esempio metodologico. Relativamente a quest’ultimo aspetto, infatti, il sesto punto della Dichiarazione stabilisce chiaramente che, in base al principio della sussidiarietà, “*fondamentale nella nuova politica di sviluppo rurale dovrà essere il partenariato da sviluppare tra le organizzazioni pubbliche e private, e l’intera società civile nella fase di preparazione e di attuazione dei programmi [...] Il futuro sostegno comunitario nelle aree rurali dovrà realizzarsi, sull’esempio del metodo applicato con l’iniziativa comunitaria Leader, con un approccio dal basso (bottom-up) coinvolgendo al massimo le realtà locali; la messa in rete delle*

aree rurali e lo scambio di esperienze saranno di fondamentale aiuto per il successo dei programmi” (Commissione europea, 2003).

Tabella 6 - Gli otto principi di Salisburgo.

<i>Vitalità del territorio rurale</i>	La vitalità del territorio rurale è interesse non soltanto della società rurale ma di tutta la società. Gli investimenti a favore dell'economia rurale in senso ampio e delle comunità rurali sono indispensabili per accrescere l'attrattività delle zone rurali, promuovere una crescita sostenibile e creare nuove opportunità di impiego, specialmente per i giovani e per le donne. A tal fine occorre tener conto delle esigenze specifiche delle diverse regioni e sfruttare l'intera gamma delle potenzialità offerte dalle varie zone e comunità rurali locali. La vitalità del territorio rurale è essenziale per l'agricoltura, così come l'attività agricola è essenziale per la vitalità del territorio rurale.
<i>Salvaguardia della diversità del territorio</i>	La salvaguardia della diversità del territorio rurale europeo e la promozione dei servizi forniti dall'agricoltura multifunzionale acquistano sempre maggiore importanza. La gestione dell'ambiente agricolo e delle superfici forestali servirà a salvaguardare e a valorizzare il paesaggio naturale e la ricchezza del patrimonio culturale europeo, soprattutto nelle zone rurali più periferiche, in cui sono presenti siti di grande valore naturale.
<i>Competitività del settore agricolo</i>	Uno dei principali obiettivi deve essere la competitività del settore agricolo, tenendo conto del diverso potenziale agricolo delle varie zone rurali. Questo aspetto è particolarmente importante per i nuovi Stati membri, in previsione della nuova importante ristrutturazione del settore agricolo alla quale andranno incontro nei prossimi anni. In tutti gli Stati membri la crescita economica sostenibile del settore agricolo dovrà passare sempre più attraverso la diversificazione, l'innovazione e i prodotti a valore aggiunto chiesti dai consumatori.
<i>Attuazione in tutte le zone rurali</i>	La politica di sviluppo rurale deve essere attuata in tutte le zone rurali dell'Unione europea allargata, per consentire agli agricoltori e agli altri attori del mondo rurale di far fronte alle sfide dell'attuale ristrutturazione del settore agricolo, all'impatto della riforma della PAC e all'evoluzione del commercio dei prodotti agricoli.
<i>A servizio della società civile</i>	La politica di sviluppo rurale deve essere al servizio delle esigenze della società rurale nel suo complesso, e contribuire alla coesione. Il rafforzamento della comunità rurale in senso ampio consentirà di promuovere lo sviluppo sostenibile delle zone rurali, obiettivo perseguito da tutti i soggetti interessati.
<i>Sussidiarietà e Compartecipazione</i>	La politica di sviluppo rurale deve essere attuata in collaborazione tra le organizzazioni pubbliche e private e la società civile, secondo il principio di sussidiarietà. Per rispondere efficacemente alle esigenze locali e regionali è necessario un dialogo a tutto campo tra i protagonisti del mondo rurale in sede di elaborazione, attuazione, controllo e valutazione dei programmi. La futura politica deve veicolare il sostegno comunitario alle zone rurali attraverso partnership locali basate su un approccio partecipativo dal basso, tenendo conto dell'esperienza acquisita attraverso il programma LEADER. Occorre lasciare spazio all'esplorazione di soluzioni innovative a livello locale.
<i>Maggiore responsabilità alle partnerships di programma</i>	Occorre attribuire maggiori responsabilità alle partnership di programma, al fine di formulare e attuare strategie globali basate su obiettivi e risultati chiaramente definiti. A tale scopo è necessario accrescere la trasparenza e la responsabilità, attraverso il controllo e la valutazione dei programmi. A questo proposito è essenziale il potenziamento delle capacità. Inoltre, le partnership devono avere maggiori possibilità di trarre reciproco insegnamento dalle rispettive esperienze, attraverso la creazione di reti e lo scambio delle migliori pratiche.
<i>Semplificazione della politica e delle procedure</i>	È necessario e urgente procedere ad una sostanziale semplificazione della politica comunitaria di sviluppo rurale. L'attuazione di tale politica deve basarsi su un sistema unico di programmazione, finanziamento e controllo, calibrato sulle esigenze dello sviluppo rurale.

Fonte: Commissione Europea, 2003

5. La programmazione 2007-2013

5.1. La nuova architettura dei Fondi Strutturali

Il 18 Febbraio 2004, la Commissione europea ha adottato la Terza Relazione sulla Coesione Economica e Sociale, delineando gli orientamenti per l'utilizzo delle risorse destinate a ridurre il divario economico tra Stati membri e regioni, al fine di ottenere una crescita più rapida e uno sviluppo sostenibile, nel quadro dell'allargamento dell'UE a 25 e successivamente a 27 paesi. La Commissione ha fondato le sue proposte sull'analisi della situazione socio-economica dell'Unione e dell'impatto della politica regionale, delle altre politiche europee e delle politiche nazionali. Di fatto l'allargamento ha provocato un aumento del divario dello sviluppo economico, uno spostamento geografico verso est del problema delle disparità ed una critica situazione occupazionale, modificando le condizioni sui cui deve operare la politica regionale. Alla luce di tutto ciò, per la programmazione 2007-2013 è stato emanato il Regolamento n. 1083, recante disposizioni generali per il FESR, FSE e Fondo di coesione, che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999, con norme comuni per tutti gli strumenti, accompagnato da regolamenti specifici per i suddetti fondi (CE, 2006a). Tale provvedimento, recante disposizioni generali sui Fondi Strutturali, si orienta verso un numero limitato di priorità e vuole offrire un importante contributo alla realizzazione degli obiettivi delineati in occasione dei Consigli di Lisbona¹⁴, di Nizza¹⁵ e di Goteborg¹⁶, attraverso mezzi strategici concretizzati dai programmi di sviluppo nazionali e regionali.

Come per la precedente riforma, continuano ad avere forte rilevanza gli obiettivi relativi al raggiungimento di una maggiore efficienza, trasparenza e responsabilità degli interventi, attraverso la definizione di un approccio

¹⁴ Il Consiglio europeo di Lisbona si è svolto il 23 e 24 marzo 2000 con l'intento di concordare un nuovo obiettivo strategico per l'Unione al fine di sostenere l'occupazione, le riforme economiche e la coesione sociale nel contesto di un'economia basata sulla conoscenza (Consiglio Europeo, 2000a).

¹⁵ Il Consiglio europeo di Nizza, riunitosi il 7, 8 e 9 dicembre 2000, era finalizzato a conseguire accordi in materia di riduzione della povertà e di aiuti all'inserimento sociale. A seguito del consiglio viene affermata la volontà di diffondere il più possibile tra i cittadini europei la Carta dei diritti fondamentali. La conferenza è conclusa con un accordo politico sul Trattato di Nizza, firmato il 26 febbraio 2001 ed entrato in vigore il 1 febbraio 2003 (Consiglio Europeo, 2000b).

¹⁶ Il Consiglio europeo di Göteborg si è riunito il 15 e 16 giugno 2001 per definire gli orientamenti politici dell'Unione Europea in tema di protezione ambientale, aggiungendo alla strategia di Lisbona una terza dimensione relativa alla realizzazione di un modello di sviluppo più sostenibile (Consiglio Europeo, 2000c).

strategico che indichi chiaramente le priorità da perseguire, che garantisca il coordinamento con il sistema della governance economica e sociale e che consenta un esame regolare e pubblico dei progressi compiuti. Con la stessa enfasi il regolamento sottolinea la necessità di procedere ad un ulteriore decentramento delle responsabilità, affidandole direttamente agli Stati membri, alle regioni e agli enti locali.

La riforma per il periodo 2007-2013, ha confermato i quattro principi fondamentali dei Fondi Strutturali: *programmazione pluriennale, addizionalità, valutazione e partenariato*; a livello programmatico, inoltre, ha previsto da parte del Consiglio europeo la definizione di Orientamenti strategici per la coesione economica, sociale e territoriale, tracciando un contesto indicativo per l'intervento dei Fondi, tenuto conto delle altre politiche comunitarie pertinenti. Ciascuno Stato membro ha presentato un Quadro di riferimento Strategico Nazionale (QSN) che assicura la coerenza dell'intervento dei Fondi con gli orientamenti strategici comunitari ed il collegamento con le priorità dell'Unione Europea, da un lato, e con il proprio programma nazionale di riforma, dall'altro. Ogni QSN, una volta portata a termine la procedura di negoziazione con la Commissione, è diventato il contesto di riferimento per la programmazione dei programmi tematici e regionali. Successivamente, sulla base dei quadri di riferimento, la Commissione ha adottato i Programmi Operativi Nazionali e Regionali (PON, POR) per ogni Stato membro.

L'architettura della programmazione per la politica di coesione 2007-2013 si è incentrata su tre obiettivi principali che hanno sostituito quelli della precedente programmazione:

- a) convergenza e competitività;
- b) competitività regionale e occupazionale;
- c) cooperazione territoriale europea.

Tali obiettivi sono schematizzati in tabella 4 con il dettaglio delle aree interessate e della ripartizione dei fondi.

In particolare il tema "*convergenza e competitività*" è volto ad "*accelerare la convergenza degli Stati Membri nelle regioni in ritardo di sviluppo migliorando le condizioni di crescita e di occupazione tramite l'aumento e il miglioramento delle qualità degli investimenti di capitale fisico e umano, d'infrastrutture e imprenditorialità, lo sviluppo dell'innovazione e della società basata sulla conoscenza, l'adattabilità ai cambiamenti economici e sociali, la tutela ed il miglioramento dell'ambiente nonché l'efficienza amministrativa*". Come criterio di riferimento è stato mantenuto quello della programmazione 2000-2006, ovvero utilizzando la classificazione statistica NUTS e considerando come indicatore il livello del PIL regionale. Di conseguenza rientrano nel primo obiettivo le regioni il cui PIL risulta inferiore

al 75% rispetto al PIL europeo; considerando i nuovi Paesi con un livello di sviluppo inferiore rispetto a quello dell'Europa a 15 si assiste al cosiddetto fenomeno dell'uscita statistica di alcune delle Regioni ex-Obiettivo 1.

Tabella 4 - Riforma dei Fondi Strutturali per il periodo 2007-2013.

	OBIETTIVO	AREE INTERESSATE	FONDI
Convergenza e competitività	Accelerare la convergenza economica delle regioni meno avanzate attraverso: - condizioni più propizie alla crescita e all'occupazione favorendo investimenti nelle persone e nelle risorse fisiche; - innovazione e società della conoscenza; - adattabilità ai cambiamenti economici e sociali; - tutela dell'ambiente; - efficienza amministrativa.	Gli Stati membri con RLN < 90% della media europea; Le Regioni con PIL <75% rispetto al PIL europeo (in Italia: Campania, Puglia, Calabria e Sicilia).	Fondo di Coesione, FESR, FSE
Competitività regionale e occupazionale	Rafforzare la competitività delle regioni attraverso: - programmi di sviluppo regionale, - anticipando i cambiamenti economici e sociali - sostenendo l'innovazione, la società della conoscenza, l'imprenditorialità, la protezione dell'ambiente e la prevenzione dei rischi. Potenziare l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e garantire lo sviluppo di mercati del lavoro per rafforzare l'inclusione sociale, in linea con la strategia europea per l'occupazione	Tutte le regioni europee non incluse nella Priorità 1 ovvero le Regioni ex obiettivo 2 e 3 e le Regioni in "phasing in" (aree "in fase di uscita", che erano aree depresse fino al dicembre 1999 ma che non lo sono più a partire dal 1 gennaio 2000)	FESR, FSE
Cooperazione territoriale europea	Favorire uno sviluppo equilibrato, armonico e sostenibile del territorio europeo. Intensificare la cooperazione a tre livelli: - cooperazione transfrontaliera mediante programmi congiunti; - cooperazione a livello delle zone transnazionali; - reti di cooperazione e di scambio di esperienze sull'intero territorio dell'Unione	Tutte le Regioni Europee	FESR

In particolare, le regioni escluse sono venti e per esse è stato istituito un regime di sostegno transitorio al fine di ammortizzare la perdita dei finanziamenti comunitari; in Italia le regioni interessate al regime di sostegno transitorio sono la Sardegna, per la quale si è effettivamente registrato un raggiungimento del PIL confrontabile ai livelli europei e la Basilicata che come la maggior parte delle altre regioni interessate a questo fenomeno esce dall'ex-Obiettivo 1 solo per ragioni puramente statistiche.

I programmi ricadenti nell'Obiettivo "convergenza e competitività" sono finanziati dal FESR, dal FSE e dal Fondo di Coesione, per quest'ultimo gli interventi finanziabili sono relativi allo sviluppo sostenibile, all'intensificazione delle reti di trasporto ed alle infrastrutture ambientali e prevedono sostegni a progetti ferroviari marittimi e alle vie navigabili interne nonché ai programmi di trasporto multimediale.

L'Obiettivo della "competitività regionale e occupazionale" interessa tutti gli Stati membri diversi da quelli in ritardo di sviluppo, e prevede interventi comunitari finalizzati a rendere duratura la competitività complessiva dell'Unione a 25 e ad accelerare ed incentivare il cambiamento. Le strategie che la Commissione ha proposto riguardano: la promozione ed il

cambiamento economico nelle aree industriali, urbane e rurali, rafforzandone la competitività e le attrattive, tenuto conto delle disparità economiche, sociali e territoriali esistenti (programmi regionali finanziati dal FESR); gli aiuti alla popolazione nel prevedere cambiamenti economici e ad adattarvisi, in sintonia con le priorità politiche, sostenendo interventi che si prefiggono la piena occupazione, il miglioramento della qualità e della produttività del lavoro e l'inserimento sociale (programmi finanziati dal FSE).

Nei programmi finanziati dal FESR gli interventi prioritari sono: l'innovazione e l'economia basata sulla conoscenza, l'ambiente, la prevenzione dei rischi e l'accessibilità dei servizi di interesse economico generale, mentre per ciò che riguarda i programmi finanziati dal FSE le priorità riguardano le riforme nell'occupazione e l'aumento della partecipazione al mercato del lavoro, rafforzando l'inserimento sociale e la lotta alla discriminazione.

Il terzo Obiettivo "*cooperazione territoriale europea*" ha come finalità l'integrazione di tutti i Paesi Membri dell'UE, attraverso il sostegno ed il miglioramento della cooperazione a livello transfrontaliero, transnazionale e interregionale. Questi interventi sono finanziati interamente dal FESR. Le regioni ammissibili alla cooperazione transfrontaliera sono quelle situate lungo le frontiere terrestri interne, alcune regioni situate lungo le frontiere terrestri esterne e alcune frontiere marittime, ricercando soluzioni congiunte a problemi comuni tra le autorità confinanti, come lo sviluppo urbano, rurale e costiero e la creazione di relazioni economiche e reti di PMI.

5.2. Le strategie di sviluppo rurale nella nuova programmazione

La novità principale della riforma 2007-2013, relativamente agli strumenti direttamente rivolti al settore agricolo e rurale, consiste nell'istituzione di due nuovi fondi che aboliscono il vecchio strumento finanziario del FEAOG (Orientamento e Garanzia). Il Regolamento n. 1290 relativo al finanziamento della PAC, recita: "*la Politica Agricola Comune comporta una serie di misure, comprese le misure di sviluppo rurale, di cui occorre garantire il finanziamento per contribuire al conseguimento degli obiettivi della politica agricola comune. Trattandosi di misure che, pur presentando alcune similitudini sono comunque diverse per molti aspetti, è opportuno istituire un quadro normativo per il loro finanziamento, che autorizzi, se necessario, trattamenti differenziati. Per tener conto di tali differenze occorre creare due fondi europei agricoli: il primo, il Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA), destinato a finanziare le misure di mercato e altre misure, e il secondo, il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR), destinato a finanziare i programmi di sviluppo rurale*" (CE, 2005a).

Quindi, nel totale riconoscimento della legittimità dello sviluppo rurale come secondo pilastro della PAC, la Commissione europea ha emanato, due nuovi strumenti direttamente rivolti alle specificità dei territori rurali e delle aree dipendenti dal settore della pesca: il Regolamento n. 1698 con il quale viene istituito il nuovo Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) (CE, 2005b) ed il Regolamento n. 1198 che istituisce il Fondo Europeo per la Pesca (FEP) (Ce, 2006d). I nuovi Regolamenti sostituiscono rispettivamente la sezione orientamento e i contributi specifici per lo sviluppo rurale della sezione garanzia del FEAOG, nonché lo Strumento Finanziario di Orientamento della Pesca (SFOP).

Il FEASR diventa quindi l'unico strumento che cofinanzia la politica di sviluppo rurale su tutto il territorio dell'UE, tanto nelle regioni in ritardo di sviluppo che in tutte le altre, attraverso una programmazione unica attuata dal solo Piano di Sviluppo Rurale (PSR) realizzato dai singoli Stati membri al livello geografico ritenuto più opportuno. Attraverso il PSR, si pone fine al doppio sistema di finanziamento e di programmazione dello sviluppo rurale che ha rappresentato un appesantimento gestionale nella programmazione 2000-2006. Il nuovo regolamento semplifica l'impalcatura programmatica, ponendosi, per molti versi, in discontinuità con la vecchia fase di programmazione. Secondo la logica "un Fondo, un Programma", il FEASR prevede un solo programma nazionale o regionale che comprende gli interventi precedentemente inclusi nei POR, nei PSR ed i principi d'intervento previsti dall'Iniziativa Comunitaria Leader (INEA, 2005).

Per il periodo di programmazione 2007-2013, sono previste le linee guida strategiche dell'UE o "Orientamenti Strategici Comunitari" (OSC) che seguono le priorità politiche fissate a livello comunitario e che sono la base dei "Piani Strategici Nazionali" (PSN) predisposti da ogni Stato e dei Piani di Sviluppo Rurale (PSR) per la realizzazione degli interventi di sviluppo rurale sull'intero territorio nazionale.

Il Piano Strategico Nazionale garantisce la coerenza del sostegno comunitario con le linee guida strategiche e assicura il coordinamento tra le priorità comunitarie, nazionali e regionali, comprendendo:

- la valutazione della situazione economica, sociale, ambientale e delle potenzialità di sviluppo;
- la strategia scelta per l'azione congiunta della comunità e dello Stato membro, con particolare riferimento alla coerenza con gli orientamenti, le priorità tematiche e territoriali di ciascun asse, inclusi i principali obiettivi quantificati;
- la lista dei programmi di sviluppo rurale e la distribuzione indicativa delle risorse inclusa la modulazione; i mezzi per garantire la coerenza del primo

pilastro della PAC con la politica di coesione; l'ammontare riservato alle zone obiettivo Convergenza;

- la descrizione delle modalità di realizzazione della rete rurale nazionale.

Gli Stati membri presentano un unico programma nazionale oppure una serie di programmi regionali.

Il Piano di Sviluppo Rurale racchiude e approfondisce diversi elementi, quali: l'analisi SWOT della situazione e della strategia scelta per affrontarla, la giustificazione delle priorità, in base agli orientamenti del Piano Strategico Nazionale; inoltre viene considerato l'impatto atteso in base alla valutazione ex-ante, agli assi ed alle misure proposte, all'efficacia e all'efficienza del programma, alle informazioni relative alla complementarità con il primo pilastro della PAC e con la politica di coesione ed alle disposizioni relative all'implementazione (designazione dell'autorità di gestione, di pagamento e di certificazione, descrizione del sistema di controllo e valutazione, composizione del comitato di controllo, disposizione per garantire la pubblicità del programma e per lo scambio di informazione con la Commissione).

Per ciascun PSR, gli Stati membri presentano alla Commissione una proposta precedentemente elaborata in stretta cooperazione con i partner¹⁷ e contenente tutti gli elementi previsti dal regolamento FEASR. Gli ambiti in cui la politica di sviluppo rurale interviene sono relativi al settore economico (il reddito delle zone rurali risulta inferiore alla media europea), all'ambito sociale (la disoccupazione raggiunge un tasso altissimo, creando lo spopolamento nelle campagne e limitando l'uso dei servizi di base) ed al settore ambientale (mantenere un equilibrio dello spazio naturale mediante il contributo dell'agricoltura e della silvicoltura).

Gli obiettivi strategici del FEASR in linea generale corrispondono a quelli già enunciati in Agenda 2000:

¹⁷ L'articolo 6 del Regolamento (CE) n. 1698/2005 recita: *“Il sostegno da parte del FEASR è gestito in stretta consultazione («partenariato») tra la Commissione e gli Stati membri, nonché con le autorità e gli enti designati dagli Stati membri conformemente alle norme e alle prassi nazionali, inclusi: a) gli enti pubblici territoriali e altre autorità pubbliche competenti; b) le parti economiche e sociali; c) qualsiasi altro organismo rappresentativo della società civile, le organizzazioni non governative, incluse quelle ambientali, e gli organismi per la promozione della parità tra uomini e donne. Gli Stati membri designano i partner più rappresentativi a livello nazionale, regionale e locale, nel settore socio-economico, ambientale o in altri settori («partner»). Essi creano le condizioni per un'ampia ed effettiva partecipazione di tutti gli organismi appropriati, in conformità delle norme e delle prassi nazionali, tenendo conto della necessità di promuovere la parità tra uomini e donne e lo sviluppo sostenibile, tramite l'integrazione di requisiti in materia di protezione e miglioramento dell'ambiente”* (CE, 2005b).

- Asse I: Migliorare la competitività del settore agricolo e forestale sostenendone la ristrutturazione;
- Asse II: Migliorare l'ambiente e lo spazio rurale attraverso un sostegno alla gestione del territorio;
- Asse III: Migliorare la qualità di vita nelle zone rurali e promuovere la diversificazione delle attività economiche tramite misure che si rivolgono al settore agricolo e altri attori rurali.
- Asse IV: Approccio Leader finalizzato all'attuazione del *mainstreaming* (acquisizione di buone prassi) dell'Iniziativa Comunitaria Leader, attraverso programmi di sviluppo locale basati sulle misure previste nei tre assi precedentemente descritti.

In tabella 5 viene riportato uno schema riepilogativo degli Assi, delle Misure e delle Azioni previste dal regolamento FEASR. In particolare nell'ambito dell'Asse I - Miglioramento delle competitività dei settori agricoli e forestali sono state programmate misure finalizzate al:

1. Miglioramento del potenziale umano;
2. Ricostituzione del potenziale fisico;
3. Miglioramento della qualità della produzione agricola;
4. Sostegno transitorio per i nuovi Stati membri.

Per ciò che riguarda la misura 1, la qualificazione delle persone attive nel settore agricolo viene effettuata mediante interventi che riguardano: la formazione professionale, l'insediamento dei giovani agricoltori, il prepensionamento degli agricoltori e dei salariati agricoli, la possibilità di utilizzare servizi di consulenza e di assistenza alla gestione per gli imprenditori agricoli.

La ricostituzione del potenziale fisico (misura 2) è prevista attraverso l'attuazione di misure riguardanti l'ammodernamento delle aziende, il miglioramento del valore economico delle foreste, l'accrescimento del valore aggiunto delle produzioni primarie agricole e forestali, la ricostituzione del potenziale di produzione agricola danneggiato dalle catastrofi naturali. Per migliorare la qualità delle produzioni agricole e dei prodotti sono previsti aiuti agli agricoltori che si adeguano alle norme comunitarie, che partecipano a sistemi di qualità alimentare ed inoltre sono sostenute le associazioni di produttori nelle diverse attività d'informazione e di promozione dei prodotti. Per le misure transitorie dei nuovi Stati Membri è concesso un aiuto di ristrutturazione alle aziende e un aiuto all'implementazione delle associazioni di produttori.

Per quanto concerne l'Asse II - Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale gli interventi previsti riguardano:

1. Misure intese a promuovere l'utilizzo sostenibile dei terreni agricoli;
2. Misure intese a promuovere l'utilizzo sostenibile delle superfici forestali.

Tabella 5 - Riepilogo Assi, Misure e Azioni previste dal FEASR.

ASSI	MISURE	AZIONI	
ASSE I	Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale	Misure intese a promuovere la conoscenza e sviluppare il potenziale umano	a) azioni nel campo della formazione professionale e dell'informazione, inclusa la diffusione di conoscenze scientifiche e pratiche innovative, rivolte agli addetti dei settori agricolo, alimentare e forestale b) insediamento di giovani agricoltori c) prepensionamento degli imprenditori e dei lavoratori agricoli d) utilizzo dei servizi di consulenza da parte degli imprenditori agricoli e dei detentori di aree forestali e) avviamento di servizi di consulenza aziendale, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole, nonché di servizi di consulenza forestale
		Misure intese a ristrutturare e sviluppare il capitale fisico e promuovere l'innovazione	a) ammodernamento delle aziende agricole b) accrescimento del valore economico delle foreste c) accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali d) cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie nei settori agricolo e alimentare, nonché nel settore forestale e) miglioramento e sviluppo delle infrastrutture connesse allo sviluppo e all'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura
		Misure intese a migliorare la qualità della produzione e dei prodotti agricoli	a) sostegno agli agricoltori per conformarsi alle norme rigorose basate sulla legislazione comunitaria b) sostegno agli agricoltori che partecipano ai sistemi di qualità alimentare c) attività di informazione e promozione
		Misure transitorie per Repubblica Ceca, Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Ungheria, Malta, Polonia, Slovenia e Slovacchia	a) sostegno alle aziende agricole di semisussistenza in via di ristrutturazione b) sostegno alla costituzione di associazioni di produttori
ASSE II	Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale	Misure intese a promuovere l'utilizzo sostenibile dei terreni agricoli	a) indennità a favore degli agricoltori delle zone montane e di altre zone caratterizzate da vantaggi naturali b) indennità Natura 2000 e indennità connesse alla direttiva 2000/60/CE pagamenti agro-ambientali c) pagamenti agroambientali d) pagamenti per il benessere degli animali e) sostegno agli investimenti non produttivi
		Misure intese a promuovere l'utilizzo sostenibile delle superfici forestali	a) imboscimento di terreni agricoli b) primo impianto di sistemi agroforestali su terreni agricoli c) imboscimento di superfici non agricole d) indennità Natura 2000 e) pagamenti per interventi silvo-ambientali f) ricostituzione del potenziale forestale e interventi preventivi g) sostegno agli investimenti non produttivi
ASSE III	Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale	Misure intese a diversificare l'economia rurale	a) diversificazione in attività non agricole b) sostegno alla creazione e allo sviluppo di microimprese nell'intento di promuovere l'imprenditorialità e rafforzare il tessuto economico c) incentivazione di attività turistiche
		Misure intese a migliorare la qualità della vita nelle zone rurali	a) servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale b) tutela e riqualificazione del patrimonio rurale
		Misure finalizzate alla formazione, acquisizione di competenze e animazione	a) Formazione e informazione b) Acquisizione di competenza e animazione
ASSE IV	Leader	a) Attuazione di strategie locali b) Cooperazione	

Fonte: Regolamento n. 1698 (CE, 2005b).

Le prime si riferiscono ai pagamenti destinati agli imprenditori agricoli per gli svantaggi naturali esistenti in alcune zone, ai pagamenti NATURA 2000¹⁸, ai pagamenti per l'adozione di adeguamenti alle norme sul benessere degli animali, ai sostegni agli investimenti non produttivi. Per le misure finalizzate all'utilizzo sostenibile delle superfici forestali è previsto un sostegno al primo imboschimento delle superfici agricole, un sostegno al primo impianto di sistemi agro-forestali nelle superfici agricole, pagamenti NATURA 2000, pagamenti ambientali forestali nonché un sostegno agli investimenti non produttivi.

Il sostegno per le misure dell'Asse III - Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale riguarda:

1. Misure finalizzate alla diversificazione dell'economia rurale;
2. Misure per il miglioramento della qualità della vita nell'ambiente rurale;
3. Misure collegate alla formazione, all'acquisizione delle competenze e all'animazione in vista della preparazione e dell'implementazione di una strategia di sviluppo locale.

In particolare, le misure finalizzate alla diversificazione dell'economia rurale riguardano sia il sostegno alla creazione di microimprese e l'incentivazione di attività turistiche, sia interventi specifici per il miglioramento della qualità della vita nell'ambiente rurale, come ad esempio la creazione di servizi essenziali ed il rinnovamento e lo sviluppo dei villaggi come valorizzazione del patrimonio rurale. Inoltre, sempre nell'ambito dell'Asse III è previsto il sostegno alla formazione professionale e all'acquisizione delle competenze e all'animazione.

L'Asse IV sull'esperienza Leader è volto alla realizzazione di strumenti di governance innovativa, basata su un approccio locale e partecipato allo sviluppo rurale. Esso assume carattere di trasversalità rispetto ai tre assi precedentemente ricordati, nel senso che dovrebbe contribuire a conseguire le priorità, oltre ad essere determinante per il miglioramento dei sistemi di governance locale e per la mobilitazione del potenziale di sviluppo endogeno delle zone rurali. Relativamente all'asse Leader è bene precisare quali sono

¹⁸ La rete ecologica europea "Natura 2000 è stata istituita con la Direttiva Habitat (Direttiva 92/42/CEE) e consiste in un insieme di siti caratterizzati dalla presenza di habitat e specie sia animali e vegetali, di interesse comunitario (specificati negli allegati I e II della Direttiva) la cui funzione è quella di garantire la sopravvivenza a lungo termine della biodiversità presente sul continente europeo. L'insieme di tutti i siti definisce un sistema strettamente relazionato da un punto di vista funzionale: la rete non è costituita solamente dalle aree ad elevata naturalità identificate dai diversi paesi membri, ma anche da quei territori contigui ad esse ed indispensabili per mettere in relazione ambiti naturali distanti spazialmente ma vicini per funzionalità ecologica (CE, 1992e).

state le motivazioni che hanno portato alla sua piena applicazione all'interno del nuovo regolamento sullo sviluppo rurale. Per la Commissione infatti l'Iniziativa Leader *“al termine di tre periodi di programmazione ha raggiunto uno stadio di maturità che consente alle zone rurali di adottarne l'approccio più ampiamente, nell'ambito della programmazione generale dello sviluppo rurale”* (CE, 2005b).

È previsto che l'Asse Leader, con una dotazione minima del 7% del contributo comunitario, sarà in grado di sviluppare l'ormai consolidato approccio di sviluppo locale, trasferendo i principi basilari dell'Iniziativa Comunitaria nei Programmi di Sviluppo Rurale (PSR). Ciò attraverso quelle che sono le tradizionali linee d'azione della filosofia Leader, ovvero: la zonizzazione per territori rurali sub-regionali, l'approccio dal basso verso l'alto che coinvolge tutti gli attori territoriali interessati tramite i Gruppi di Azione Locale (GAL) e i partenariati, l'approccio integrato e multisettoriale in grado di permettere l'interazione tra attori e progetti di differenti settori dell'economia locale, l'attuazione di approcci innovativi, e di progetti di cooperazione, la costituzione di reti tra i partenariati locali e l'acquisizione di competenze.

I GAL che sviluppano un approccio locale devono: proporre una strategia territoriale integrata, devono aver già operato nell'ambito delle iniziative Leader II o Leader+ oppure essere gruppi organizzati secondo l'approccio Leader, ovvero nuovi gruppi rappresentativi dei partner provenienti dai vari settori socio-economici su base locale presenti nel territorio considerato. A livello decisionale, il partenariato locale deve essere composto almeno per il 50% dalle parti economiche e sociali e da altri rappresentanti della società civile, quali gli agricoltori, le donne rurali, i giovani e le loro associazioni.

Il sostegno nell'ambito dell'asse Leader offre la possibilità, nel contesto della costruzione di una strategia di sviluppo locale basata sui bisogni e sui punti di forza locali, di combinare tutti e tre gli obiettivi degli Assi previsti dal regolamento, ossia la competitività, la tutela dell'ambiente e la qualità della vita attraverso la diversificazione. L'intento è quello di promuovere approcci integrati che coinvolgano gli agricoltori, gli addetti alla silvicoltura e gli altri attori rurali grazie ai quali sarà possibile salvaguardare e migliorare il patrimonio culturale e naturale locale, aumentare la presa di coscienza e promuovere gli investimenti nelle specialità alimentari, nel turismo e nelle risorse ed energie rinnovabili.

Non meno importante è la funzione attribuita ai partenariati, a cui la commissione dedica un apposito articolo del regolamento. Il ruolo del partenariato sarà quello di coinvolgere tutti i soggetti economici e sociali interessati nel periodo della programmazione. È prevista la creazione di una rete nazionale di sviluppo rurale, a cui dovranno prendere parte tutti i partner

interessati, in modo da semplificare lo scambio di conoscenze e l'unità strategica della gestione dei Programmi di Sviluppo Rurale.

- Riferimenti bibliografici

AEIDL (2001), *LEADER, da un'iniziativa ad un metodo. Guida didattica all'impostazione LEADER*. Osservatorio europeo LEADER/AEIDL. Da www.ec.europa.eu.

CEE (1962a). Regolamento n. 25 relativo al finanziamento della politica agricola comune. Gazzetta ufficiale n. 030 del 20/04/1962.

ID (1962b). Regolamento n. 19 relativo alla graduale attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali. Gazzetta ufficiale n. 30 del 20.4.1962.

ID. (1964). Regolamento n. 17 del Consiglio del 5 febbraio 1964, relativo alle condizioni di concorso del Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e di Garanzia. Gazzetta ufficiale n. 034 del 27/02/1964.

ID (1972a). Direttiva n. 159 del Consiglio, del 17 aprile 1972, relativa all'ammodernamento delle aziende agricole. Gazzetta ufficiale n. L 96 del 23.4.1972.

ID (1972b). Direttiva n. 161 del Consiglio, del 17 aprile 1972, concernente l'incoraggiamento alla cessazione dell'attività agricola ed alla destinazione della superficie agricola utilizzata a scopi di miglioramento delle strutture. Gazzetta ufficiale n. L 96 del 23.4.1972.

ID (1972c). Direttiva n. 161 del Consiglio, del 17 aprile 1972, concernente l'informazione socio-economica e la qualificazione professionale delle persone che lavorano nell'agricoltura. Gazzetta ufficiale n. L 96 del 23.4.1972.

ID (1975a). Direttiva n. 268 del Consiglio del 28 aprile 1975, sull'agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate. Gazzetta ufficiale n. L 128 del 19.5.1975.

ID (1975b). Regolamento n. 724 del Consiglio, del 18 marzo 1975, che istituisce un Fondo Europeo di Sviluppo Regionale. Gazzetta ufficiale n. L 73 del 21.3.1975.

ID (1985a). Regolamento n. 797 del Consiglio del 12 marzo 1985 relativo al miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie. Gazzetta ufficiale n. L 093 del 30/03/1985.

ID. (1985b). Regolamento n. 2088 del Consiglio del 23 luglio 1985 relativo ai Programmi integrati mediterranei. Gazzetta ufficiale n. L 197 del 27/07/1985.

ID. (1987a). Regolamento n. 1760 del Consiglio del 15 giugno 1987 che modifica i Regolamenti (CEE) n. 797/85, (CEE) n. 270/79, (CEE) n.

- 1360/78 e (CEE) n. 355/77 per quanto concerne le strutture agrarie e l'adeguamento dell' agricoltura alla nuova situazione dei mercati, nonché il mantenimento dello spazio rurale. Gazzetta ufficiale n. L 167 del 26/06/1987.
- ID. (1987b). Atto Unico Europeo. Gazzetta ufficiale n. L 169 del 29 giugno 1987.
- ID. (1988a). Regolamento n. 1094 del Consiglio del 25 aprile 1988 che modifica i regolamenti (CEE) n. 797/85 e (CEE) n. 1760/87 per quanto riguarda il ritiro dei seminativi dalla produzione nonché l'estensivizzazione e la riconversione della produzione. Gazzetta ufficiale n. L 106 del 27.4.1988.
- ID. (1988b). Regolamento n. 1096 del Consiglio del 25 aprile 1988 che istituisce un regime comunitario d'incoraggiamento alla cessazione dell' attività agricola. Gazzetta ufficiale n. L 110 del 29.4.1988.
- ID. (1988c). Regolamento n. 2052 del Consiglio del 24 giugno 1988 relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali, alla loro efficacia e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca Europea per gli Investimenti degli altri strumenti finanziari esistenti. Gazzetta ufficiale n. L 185 del 15/07/1988.
- ID. (1988d). Regolamento n. 4253/88 del Consiglio del 19 dicembre 1988, recante disposizioni di applicazione del Regolamento (CEE) n. 2052/88 per quanto riguarda il coordinamento tra gli interventi dei vari Fondi strutturali, da un lato, e tra tali interventi e quelli della Banca Europea per gli Investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti, dell'altro. Gazzetta ufficiale n. L 374 del 31/12/1988.
- ID. (1989). Regolamento n. 768 del Consiglio del 21 marzo 1989 che istituisce un regime di aiuti transitori al reddito agricolo. Gazzetta ufficiale n. L 84 del 29/3/1989.
- ID. (1991a). Regolamento (CEE) n. 2092/91 del Consiglio, del 24 giugno 1991, relativo al metodo di produzione biologico di prodotti agricoli e alla indicazione di tale metodo sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari. Gazzetta ufficiale n. L 198 del 22/7/1991.
- ID. (1991b). Regolamento (CEE) n. 2328/91 del Consiglio, del 15 luglio 1991, relativo al miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie. Gazzetta ufficiale n. L 218 del 06/08/1991.
- ID. (1992a). Regolamento (CEE) n. 2078/92 del Consiglio, del 30 giugno 1992, relativo a metodi di produzione agricola compatibili con le esigenze di protezione dell'ambiente e con la cura dello spazio naturale. Gazzetta ufficiale n. L 215 del 30/07/1992.

- ID. (1992e). Regolamento (CEE) n. 2079/92 del Consiglio, del 30 giugno 1992, che istituisce un regime comunitario di aiuti al prepensionamento in agricoltura. Gazzetta ufficiale n. L 215 del 30/07/1992.
- ID. (1992b). Regolamento (CEE) n. 2080/92 del Consiglio, del 30 giugno 1992, che istituisce un regime comunitario di aiuti alle misure forestali nel settore agricolo. Gazzetta ufficiale n. L 215 del 30/07/1992.
- ID. (1992c). Regolamento (CEE) n. 2081/92 del Consiglio, del 14 luglio 1992, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari. Gazzetta Ufficiale n. L 208 del 24/7/1992.
- ID. (1992d). Regolamento (CEE) n. 2082/92 del Consiglio, del 14 luglio 1992, relativo alle attestazioni di specificità dei prodotti agricoli ed alimentari. Gazzetta Ufficiale n. L 208 del 24/07/1992.
- ID. (1992e). Direttiva 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992 relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche. Gazzetta Ufficiale n. L 206 del 22/7/1992.
- ID. (1993a). Regolamento n. 2081 del Consiglio del 20 luglio 1993 che modifica il Regolamento (CEE) n. 2052/88 relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali, alla loro efficacia e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca Europea per gli Investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti. Gazzetta ufficiale n. L 193 del 31/7/1993.
- ID. (1993b). Regolamento n. 2080 del Consiglio, del 20 luglio 1993, recante disposizioni di applicazione del Regolamento (CEE) n. 2052/88 per quanto riguarda lo strumento finanziario di orientamento della pesca. Gazzetta Ufficiale n. L 193 del 31/7/1993.
- CE (1994). Regolamento n. 1164/94 del Consiglio, del 16 maggio 1994, che istituisce un Fondo di coesione. Gazzetta Ufficiale n. L 130 del 25/05/1994.
- ID. (1999a). Regolamento n. 1260 del Consiglio del 21 giugno 1999 recante disposizioni generali sui Fondi strutturali. Gazzetta Ufficiale n. L 161 del 26/6/1999.
- ID. (1999b). Regolamento n. 1257 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 n. L 160 del 26/06/1999.
- ID (1999c). Regolamento n. 1750/1999 della Commissione del 23 luglio 1999 recante disposizioni di applicazione del Regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e di Garanzia (FEAOG). Gazzetta Ufficiale n. L 214 del 13/08/1999.
- ID. (2003a). Regolamento n. 1783 del Consiglio del 29 settembre 2003 che modifica il Regolamento (CE) n. 1257/1999 sul sostegno allo sviluppo

- rurale da parte del Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e di Garanzia (FEAOG). Gazzetta Ufficiale n. L 270 del 21/10/2003.
- ID. (2003b). Regolamento n. 1782 del Consiglio del 29 settembre 2003 che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della Politica Agricola Comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori e che modifica i regolamenti (CEE) n. 2019/93, (CE) n. 1452/2001, (CE) n. 1453/2001, (CE) n. 1454/2001, (CE) n. 1868/94, (CE) n. 1251/1999, (CE) n. 1254/1999, (CE) n. 1673/2000, (CEE) n. 2358/71 e (CE) n. 2529/2001. Gazzetta Ufficiale n. L 270 del 21/10/2003.
- ID. (2005a). Regolamento n. 1290/2005 del Consiglio, del 21 giugno 2005, relativo al finanziamento della politica agricola comune. Gazzetta Ufficiale n. L 209/1 del 11/08/2005.
- ID. (2005b). Regolamento 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). Gazzetta Ufficiale n. L 277 del 21/10/2005.
- ID. (2006a). Regolamento 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 n. L 210 del 31/7/2006.
- ID. (2006b). Regolamento n. 1198/2006 del Consiglio, del 27 luglio 2006, relativo al Fondo Europeo per la Pesca. Gazzetta Ufficiale n. L 223 del 15/8/2006.
- Commissione CEE (1985). *Prospettive della PAC (Libro Verde)*. DOC COM 333 (85), Bruxelles.
- ID. (1988). *Il futuro del mondo rurale*. Comunicazione della Commissione. COM 501(88), luglio.
- Commissione europea (1991). Comunicazione agli Stati membri recante orientamenti per la concessione di sovvenzioni globali o per programmi operativi integrati sulla base di richieste di contributo che gli Stati membri sono invitati a presentare nell'ambito di un'Iniziativa comunitaria in materia di sviluppo rurale. Gazzetta Ufficiale n. C 73 del 19/03/1991.
- ID. (1994). Comunicazione agli Stati membri recante orientamenti per la concessione di sovvenzioni globali o per programmi operativi integrati sulla base di richieste di contributo che gli Stati membri sono invitati a presentare nell'ambito di un'Iniziativa comunitaria in materia di sviluppo rurale. Gazzetta Ufficiale n. C 180 dell'01/07/1994.
- ID. (1996). *Dichiarazione di Cork. Un'Europa rurale viva*. Conferenza europea sullo sviluppo rurale. 7-9 Novembre, Cork, Irlanda, da www.ec.europa.eu.
- ID. (1997). *Agenda 2000. Per un'Unione più forte e più ampia*. Vol. 1, COM (97) 2000 def., Bruxelles.

- ID. (1999). Riforma della PAC: Sviluppo rurale. *Fact-Sheet*, Bruxelles.
- ID. (2000). Comunicazione della Commissione agli Stati membri recante gli orientamenti per l'iniziativa comunitaria in materia di sviluppo rurale (Leader+). Gazzetta Ufficiale n. C 139/05 del 18/05/2000.
- ID. (2002). Versioni consolidate del Trattato che istituisce la Comunità Europea e del Trattato sull'Unione Europea. Gazzetta Ufficiale n. C 325 del 24 dicembre 2002, da <http://eur-lex.europa.eu/it/index.htm>.
- ID. (2003). *Conclusioni della seconda conferenza europea sullo sviluppo rurale* (Salisburgo, 12-14 novembre 2003). MEMO/03/236, Bruxelles, 21/11/2003, da www.ec.europa.eu.
- Consiglio europeo. (2000a). *Consiglio europeo di Lisbona*, 23-24 marzo 2000. Conclusioni della presidenza, da <http://ue.eu.int>.
- ID. (2000b). *Consiglio europeo di Nizza*, 7, 8 e 9 dicembre 2000. Conclusioni della presidenza, da <http://ue.eu.int>.
- ID. (2000c). *Consiglio europeo di Göteborg*, 15-16 giugno 2001. Conclusioni della presidenza, da <http://ue.eu.int>.
- De Filippis F., Fugaro A. (2004). *La politica di sviluppo rurale tra presente e futuro*. Quaderni del Forum Internazionale dell'Agricoltura e dell'Alimentazione, n. 5, luglio 2004.
- De Filippis F., Storti D. (2001). *Le politiche di sviluppo rurale nell'Unione Europea: un "secondo pilastro" tutto da inventare*. Working Paper 13/01, INEA.
- Dono R. (1999). La politica agricola in Italia /1. Un profilo storico del secondo dopoguerra fino alle riforme dei giorni nostri. *Europass*, dossier 13, Settembre, Anno II.
- Fanfani R. (1990). *Lo sviluppo della politica agricola comunitaria*. NIS Roma.
- Fanfani R., Brasili C. (2001). La politica di sviluppo rurale e la sua applicazione in Italia, in R. Leonardi, A. Ciaffi (a cura di), *La nuova programmazione dei Fondi strutturali in Italia (2000-2006)*, *Le Istituzioni del federalismo*, Periodici Maggioli, n.2, marzo-aprile 2001.
- Fischler F. (2003). *Allocuzione finale. Conferenza europea sullo sviluppo rurale*. Salisburgo (Austria), 14 novembre 2003. SPEECH/03/544, da www.ec.europa.eu.
- Giannobi D., Sopranzetti C. (2000). *L'Iniziativa Comunitaria LEADER nelle Marche*. Collana Tesi on-line, n.2. Associazione "Alessandro Bartola", da <http://www.associazionebartola.it/>.
- Gulisano G. (1995a). Evoluzione degli obiettivi e degli strumenti d'intervento della Politica Agricola Comunitaria delle strutture. *Tecnica Agricola*, Anno XLVII, n. 4, ottobre-dicembre.

- Gulisano G. (1995b). *Agricoltura sostenibile ed evoluzione della Politica Agricola Comunitaria*. Annali della Facoltà di Economia, Vol. XI, Università di Cagliari, Franco Angeli, Milano.
- Hoffman A. (2002). *Una pura formalità. Esperienze di programmazione in agricoltura, il caso Italia*. Edizioni Anteprima.
- Hoffman A. (2006). *La nuova politica di sviluppo rurale*. FrancoAngeli.
- INEA (1996). *Lo sviluppo rurale. Metodologie di attuazione e gestione di un Piano d'Azione Locale*. Quaderno informativo LEADER II, Nr. 3. Roma.
- Marotta G., Cesaro L. (a cura di) (2000). *Politiche di Sviluppo Rurale nelle Regioni dell'Obiettivo 5b, 1994-1999*. INEA.
- Marotta G. (1995). Linee direttrici della nuova politica comunitaria: scenari di sviluppo in Iacoponi L. e Marotta G., *Nuovi modelli di sviluppo dell'agricoltura e innovazione tecnologica*. Studi e Ricerche, INEA.
- Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste (1993). *Il programma LEADER in Italia*. Roma.
- Osservatorio sulle Politiche Agricole dell'UE (1999). *La riforma della PAC in Agenda 2000 - Dalle proposte alle decisioni finali*. INEA.
- Osservatorio sulle Politiche Strutturali (2000). *Le politiche strutturali per lo sviluppo rurale. Verso la nuova programmazione 2000-2006*. INEA.
- Saraceno E. (1999). Il fantasma di Cork, in R. Esposti e F. Sotte (a cura di) *Sviluppo rurale e occupazione*. Milano, FrancoAngeli.
- Sotte F. (2005). Affinchè riprenda la riflessione strategica sul futuro della PAC. *AgriRegioniEuropa*, anno 1, n. 0, Associazione Alessandro Bartola, Ancona, da www.agriregionieuropa.it.