

DIREZIONE GENERALE DELLE POLITICHE INTERNE
DIPARTIMENTO TEMATICO B: POLITICHE STRUTTURALI E DI
COESIONE

AGRICOLTURA E SVILUPPO RURALE

RICERCA PER LA COMMISSIONE AGRI –
RIFORMA DELLA PAC POST 2020 - SFIDE
IN AGRICOLTURA

DOCUMENTAZIONE DEL SEMINARIO

Il presente documento è stato richiesto dalla commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale.

AUTOREI

1. Alan Matthews
2. Louis Pascal Mahé (Professor Em. at AgroCampus Ouest, Rennes, France) and Jean-Christophe Bureau (Professor at AgroParisTech, Paris, France)
Our thanks to S.Hélaine, C. Laroche-Dupraz, MM. Faverdin, Blanchard, Cordier, Ramanantsoa who were helpful through discussions or accessing data.
3. *Federal Institute for Less-Favoured and Mountainous Areas, Austria: Thomas Dax*
The James Hutton Institute – Social, Economic and Geographical Sciences, Aberdeen, UK; and Nordic Center for Spatial Development – NORDREGIO, Sweden: Andrew Copus
Peer reviewed by Janet Dwyer, Teresa Pinto Correia
Expert interviews with Wolfgang Pfefferkorn, Ignaz Knöbl, Markus Hopfner, Pelagia Monou, Eleni Papadopoulou, Yurena Lorenzo de Quintana

AMMINISTRATORE RESPONSABILE

Guillaume Ragonnaud
Parlamento europeo
Dipartimento tematico B: Politiche strutturali e di coesione
B-1047 Bruxelles
E-mail: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

ASSISTENZA REDAZIONALE

Lyna Pärt

VERSIONI LINGUISTICHE

Originale: EN.
Traduzionei: BG, CS, DA, DE, EL, ES, ET, FI, FR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, SV.

INFORMAZIONI SULL'EDITORE

Per contattare il Dipartimento tematico B o abbonarsi alla sua newsletter mensile, scrivere a: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Manoscritto ultimato nel ottobre 2016.
© Unione europea, 2016.

Il documento è disponibile su Internet al sito:
<http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>

LIMITAZIONE DELLA RESPONSABILITÀ

Le opinioni espresse nel presente documento sono di responsabilità esclusiva dell'autore e non riflettono necessariamente la posizione ufficiale del Parlamento europeo.
Riproduzione e traduzione autorizzate, salvo a fini commerciali, con menzione della fonte, previa informazione dell'editore e con invio di una copia a quest'ultimo.

DIREZIONE GENERALE DELLE POLITICHE INTERNE
DIPARTIMENTO TEMATICO B: POLITICHE STRUTTURALI E DI
COESIONE

AGRICOLTURA E SVILUPPO RURALE

RICERCA PER LA COMMISSIONE AGRI –
RIFORMA DELLA PAC POST 2020 - SFIDE
IN AGRICOLTURA

DOCUMENTAZIONE DEL SEMINARIO

Contenuto

Il presente documento è stato preparato per il seminario sul tema "Riflessioni sulle sfide agricole post 2020 nell'UE: preparare la prossima riforma della PAC" dell'8 novembre 2016, organizzato dalla commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale (COMAGRI) del Parlamento europeo e dal suo dipartimento tematico (ricerca AGRI).

Contiene tre studi:

1. Il futuro dei pagamenti diretti (di Alan Matthews).
2. Il futuro delle misure di mercato e dei sistemi di gestione dei rischi (di Louis-Pascal Mahé e Jean-Christophe Bureau).
3. Il futuro dello sviluppo rurale (di Thomas Dax e Andrew Copus).

SOMMARIO

IL FUTURO DEI PAGAMENTI DIRETTI (ALAN MATTHEWS)	3
IL FUTURO DELLE MISURE DI MERCATO E DEGLI STRUMENTI DI GESTIONE DEI RISCHI (LOUIS-PASCAL MAHÉ AND JEAN-CHRISTOPHE BUREAU)	6
IL FUTURO DELLO SVILUPPO RURALE (THOMAS DAX AND ANDREW COPUS)	9

Il presente documento include le traduzioni delle sintesi dei tre studi elaborati per il workshop sulla "CAP reform post-2020: challenges in agriculture" (riforma della PAC post-2020: sfide nell'agricoltura) dell'8 novembre 2016, organizzata dalla commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale (COMAGRI) del Parlamento europeo e dal suo dipartimento tematico (AGRI Research). Gli studi completi sono disponibili (in inglese) all'indirizzo [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/it/document.html?reference=IPOL_STU\(2016\)585898](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/it/document.html?reference=IPOL_STU(2016)585898)

Manoscritto completato nell'ottobre 2016.

SINTESI

La presente nota risponde all'invito a fornire raccomandazioni politiche ai membri della commissione AGRI su possibili miglioramenti degli attuali meccanismi dei pagamenti diretti alla luce delle future sfide per l'agricoltura dell'UE. Il futuro dei pagamenti diretti è al centro del dibattito su una futura PAC per via della loro importanza sia nel sostegno totale ricevuto dagli agricoltori che nel bilancio della PAC. I trasferimenti di fondi costituiscono il principale elemento del sostegno ai redditi agricoli dell'UE. I pagamenti diretti rappresentavano circa il 72 % del bilancio della PAC e poco meno del 30 % dell'intero bilancio UE nel periodo 2013-2015.

La nota è frutto di un lavoro di strutturazione e di sintesi, che mira ad assistere i membri della commissione AGRI presentando sistematicamente le scelte a disposizione dei parlamentari europei qualora intendano prendere in considerazione ulteriori riforme della PAC.

Il capitolo 2 descrive la struttura dei pagamenti diretti a seguito della riforma della PAC del 2013. I pagamenti disaccoppiati, nella forma del regime di pagamento di base e del regime di pagamento unico per superficie, restano il livello più importante, ma sono stati aggiunti altri livelli, compreso un pagamento di inverdimento e un pagamento per i giovani agricoltori, che sono obbligatori per gli Stati membri, nonché regimi di sostegno accoppiato, per piccoli agricoltori e per zone soggette a vincoli naturali, che sono facoltativi per gli Stati membri. La riforma del 2013 aumenta notevolmente la flessibilità concessa agli Stati membri in merito alle modalità di attuazione del regime dei pagamenti diretti.

La formula della "convergenza esterna" ha introdotto una redistribuzione limitata ma senza precedenti delle risorse del primo pilastro della PAC tra gli Stati membri. Tuttavia, non ha alterato la classificazione relativa dei paesi, ed esistono ancora differenze significative nei livelli di pagamenti per ettaro in particolare tra i vecchi Stati membri e tra i vecchi e i nuovi Stati membri.

Dodici dei diciotto paesi che applicano il regime di pagamento di base utilizzeranno ancora il modello di convergenza parziale nel 2020. La superficie dei terreni ammissibili è probabilmente aumentata in seguito alla riforma del 2013. La più popolare delle misure volontarie scelte dagli Stati membri è stata il sostegno accoppiato, che è stato introdotto da tutti ad eccezione della Germania. Quindici Stati membri hanno scelto il regime per i piccoli agricoltori, che interessa il 41 % degli agricoltori dell'UE e il 5 % della superficie agricola.

Gli Stati membri hanno anche fatto ampio uso della flessibilità offerta per aggiungere condizioni variabili al pagamento di inverdimento.

Il capitolo 3 chiede se il nuovo regime di pagamenti diretti sta raggiungendo gli obiettivi e se è idoneo allo scopo. I redditi agricoli restano fortemente dipendenti da tali pagamenti. In base ai dati RICA, durante il periodo 2004-2013 i pagamenti diretti rappresentavano il 47 % del reddito agricolo netto, altri trasferimenti pubblici il 15 % e il reddito di mercato il 38 %. La quota media dei pagamenti diretti ammontava solo al 7 % per le aziende orticole e ben al 101 % per le aziende dedite all'allevamento di "altri erbivori" nel suddetto periodo.

La riforma del 2013 ha introdotto varie misure per cercare di uniformare la distribuzione dei pagamenti diretti tra le aziende agricole. Tuttavia, la degressività/il livellamento non hanno avuto un forte impatto sulla distribuzione dei pagamenti tra le aziende, anche se il

pagamento redistributivo può svolgere un ruolo importante seppur ancora limitato. La grande maggioranza dei pagamenti diretti nell'attuale periodo di programmazione continuerà a confluire in aziende in cui il reddito prodotto da attività agricole è superiore al reddito agricolo medio.

Gli effetti della capitalizzazione riducono i vantaggi dei pagamenti diretti per gli agricoltori esistenti e aumentano i costi di ingresso e crescita per gli agricoltori più giovani e in espansione. I pagamenti diretti hanno rallentato l'uscita di alcuni agricoltori dall'agricoltura e la redistribuzione dei terreni verso aziende agricole più efficienti. I pagamenti diretti contribuiscono alla stabilizzazione del reddito agricolo. Tuttavia essi non sono ben orientati, in quanto non si concentrano nello specifico sulle aziende soggette ai maggiori livelli di variabilità del reddito. In genere i pagamenti diretti hanno un rapporto negativo con la produttività agricola, anche se il passaggio ai pagamenti disaccoppiati ha ridotto le perdite di efficienza connesse con i precedenti pagamenti parzialmente accoppiati.

I dati disponibili non possono ancora fornire indicazioni dirette circa i vantaggi ambientali derivanti dalle pratiche di inverdimento. Il fatto che il requisito di mantenimento di pascoli permanenti e l'obbligo di diversificazione delle colture hanno portato a cambiamenti minimi nell'impiego del suolo, e il fatto che la grande maggioranza dei terreni registrati tra le aree di interesse ecologico è impiegata per opzioni produttive, indicano che i vantaggi ambientali aggiuntivi rispetto al punto di riferimento pre-inverdimento saranno probabilmente limitati, a fronte di una spesa annua di 12 miliardi di EUR. Le scelte di inverdimento compiute dagli Stati membri e dagli agricoltori non suggeriscono che le opportunità per produrre vantaggi ambientali significativi siano state sfruttate nella maggior parte dei casi.

Non esistono sfide specifiche e beni pubblici specifici per cui la risposta politica appropriata sia un pagamento disaccoppiato, fisso, uniforme per ettaro. Occorre ristrutturare i pagamenti diretti in una serie di pagamenti mirati che si concentrino su obiettivi specifici.

Sono proposti tre modelli differenti per aiutare a individuare le decisioni chiave per i membri AGRI in merito al futuro dei pagamenti diretti.

- Il modello 1 prevede che i responsabili delle decisioni proroghino l'attuale struttura di pagamenti diretti nel prossimo periodo di programmazione, introducendo però adeguamenti tecnici alla normativa per migliorarne l'efficacia e per semplificarne l'amministrazione.
- Il modello 2 segue l'esempio statunitense in cui i pagamenti diretti disaccoppiati sono eliminati e i risparmi sono impiegati per introdurre pagamenti anticiclici oppure una serie di strumenti di stabilizzazione del reddito. I pagamenti anticiclici non sono considerati utili. Si potrebbero indirizzare le risorse verso strumenti di stabilizzazione del reddito, che dovrebbero tuttavia essere gestiti principalmente a livello degli Stati membri.
- Il modello 3 riconsidera il pagamento di inverdimento e valuta quattro diverse opzioni per sostituirlo, vale a dire: trasformare gli obblighi di inverdimento in norme di condizionalità; sostituire gli obblighi di inverdimento mediante un approccio a menù a livello regionale/dello Stato membro; adottare un "inverdimento condizionale" dove il diritto al pagamento di base è subordinato all'iscrizione a una misura agro-climatico-ambientale nel secondo pilastro; trasferire il pagamento di inverdimento per le misure agro-climatico-ambientali volontarie nel secondo pilastro.

L'attuale sistema di pagamenti diretti non è sostenibile nel lungo termine e non consente agli agricoltori e ai gestori di terreni in Europa di affrontare le sfide attuali e future. Il capitolo 5 presenta una struttura consigliata per il futuro dei pagamenti diretti, sulla base dei seguenti principi:

- I pagamenti dovrebbero essere destinati a obiettivi specifici con un chiaro orientamento verso i risultati.
- I pagamenti dovrebbero essere ristrutturati nell'ambito di una PAC pluriennale, programmata, a un pilastro.
- Dovrebbe essere richiesto il co-finanziamento nazionale per tutte le spese PAC.
- I pagamenti diretti disaccoppiati dovrebbero essere gradualmente eliminati nel corso di un periodo di transizione preannunciato.
- I risparmi dovrebbero essere reindirizzati verso maggiori spese per la gestione dei rischi, il miglioramento della competitività, azioni per il clima e beni pubblici ambientali.
- I diritti all'aiuto dovrebbero essere sostituiti da un quadro contrattuale tra agricoltori ed enti pubblici.
- Condizionalità e pagamento di inverdimento dovrebbero essere sostituiti dall'"inverdimento condizionale" secondo cui il sostegno pubblico è subordinato all'iscrizione a un regime ambientale di base elaborato dallo Stato membro.
- Lo stanziamento di risorse di bilancio dovrebbe fondarsi sugli incentivi in modo che i fondi siano assegnati agli Stati membri in base alle prestazioni e alle necessità.

Viene elaborato un bilancio indicativo della PAC per il 2025 in modo da illustrare gli effetti delle varie scelte. Tutti gli elementi nella struttura consigliata per i futuri pagamenti diretti agli agricoltori sono noti nell'attuale PAC. Si propone di riprogettare tali pagamenti in modo che siano più efficaci nel raggiungimento degli obiettivi, più comprensibili per gli agricoltori, che concedano maggiore flessibilità alle autorità nazionali e offrano un miglior rapporto qualità-prezzo ai contribuenti. I responsabili politici possono decidere la velocità secondo cui procedere con la transizione. Quello che conta è che le riforme relative a ciascun elemento del regime dei pagamenti diretti siano coerenti con la direzione indicata a lungo termine.

Tuttavia, i vantaggi derivanti dal passaggio a un approccio più mirato sono talmente convincenti che sarebbe un peccato attendere.

SINTESI

La PAC ha profondamente modificato il proprio approccio ai mercati agricoli a partire dal 1993. I nuovi principi sono rappresentati dall'orientamento al mercato e dai pagamenti diretti al posto di stretti controlli dei prezzi o dell'offerta. Le misure di mercato sono state tenute in vita ma quasi dormienti per gran parte dei prodotti, pronte ad essere attivate in circostanze eccezionali. È stata istituita una riserva per le crisi. È stata resa possibile l'assistenza alle assicurazioni e ai fondi di mutualizzazione. Gli Stati membri ne hanno fatto un uso disuguale. Nonostante questi nuovi strumenti di gestione del rischio, i recenti boom e crisi hanno scosso il settore agricolo abbastanza fortemente da mettere in dubbio l'adeguatezza della nuova PAC a far fronte alle perturbazioni del mercato.

Il mercato lattiero-caseario è stato impiegato come studio di un caso specifico per illustrare i meccanismi di una crisi agricola piuttosto tipica. Per illustrare il funzionamento del mercato lattiero-caseario e simulare scenari politici controfattuali, abbiamo creato un modello semplificato ad hoc, calibrato sugli anni 2013-15.

L'agricoltura sta diventando sensibile alle perturbazioni dei prezzi, ma parte di tale sensibilità è causata dall'attuale intervento pubblico. Alimentando i meccanismi di reazione dell'offerta, gli attuali pagamenti diretti sono parte del problema.

La riserva per le crisi è uno strumento troppo debole per far fronte alle perturbazioni del mercato. Il trasferimento di risorse di bilancio dai pagamenti di base è necessario per rendere i mezzi finanziari legalmente sicuri e più adeguati alla sfida della volatilità dei prezzi. La riserva non dovrebbe limitarsi al proprio ruolo di salvataggio delle aziende agricole in difficoltà finanziarie: dovrebbe anche trasmettere un messaggio per il futuro. Occorre imparare dalla crisi del sistema bancario per scoraggiare piani aziendali rischiosi e comportamenti di offerta non prudenti, e premiare le iniziative di attenuazione dei rischi tra gli agricoltori.

Misure di mercato curative ex post possono essere efficaci, ma difficilmente rappresentano la soluzione migliore. Il fatto che i ritiri dal mercato siano uno strumento efficace per far salire i prezzi nel breve termine è indubbio, anche se delle elusioni sono inevitabili. Tuttavia, efficacia non è sinonimo di efficienza. Se il vero obiettivo è una rigida stabilizzazione, la migliore opzione è che l'istituzione incaricata venda le scorte pubbliche quando i prezzi salgono. Questo è chiaramente ciò che la PAC degli anni '70 e '80 del '90 non è riuscita a fare.

La maggiore pecca dei ritiri è che essi avvengono troppo tardi nel processo economico, quando i beni sono stati già prodotti e sono costati risorse. Ai sostenitori dell'intervento occorre ricordare i perduranti eccessi della PAC prima del 1993 e gli scarsi incentivi alla creazione di valore. Gli obiettivi di ammasso pubblico dichiarati nell'organizzazione comune dei mercati devono essere rielaborati. Occorre enunciare chiaramente obiettivi che non si limitino a "evitare perturbazioni dei mercati".

Il sistema deve essere in grado di offrire incentivi finanziari solo ai produttori disponibili al coordinamento per l'attenuazione e la prevenzione delle crisi. L'intervento fa aumentare i prezzi per tutti i produttori in un mercato unico, fornendo così un altro tipo di bene pubblico. I beni pubblici tendono comunque a produrre parassitismo; pertanto l'intervento non è uno strumento valido per fornire i giusti incentivi.

Gli aiuti all'ammasso privato sembrano avere alcune delle virtù dell'ammasso pubblico senza determinare una flessione della domanda. Potrebbero contribuire a sviluppare sbocchi nei mercati esteri, ma l'acquisizione di maggiori quote dei mercati esteri dei

prodotti di base sono facilmente reversibili, quando il vantaggio in termini di prezzo viene meno. Gli aiuti all'ammasso privato potrebbero garantire sbocchi esteri più durevoli se fossero ammissibili più prodotti lavorati di alta qualità. Un'applicazione più flessibile degli aiuti all'ammasso privato potrebbe aiutare a sfruttare le opportunità di sbocco commerciale.

Gli aiuti alimentari sono molto meno cospicui nell'UE che negli USA, dove l'intento è quello di espandere la domanda aiutando nel contempo i poveri. Gli aiuti alimentari possono difficilmente essere uno strumento per gestire le perturbazioni, poiché le finalità primarie degli aiuti sociali sono diverse.

Fino ad oggi, i regimi di gestione dei rischi nell'UE sono poco sviluppati, in particolare per quanto riguarda la stabilizzazione dei redditi. I dispositivi relativi ai rischi naturali di normale entità potrebbero essere mantenuti all'interno del secondo pilastro visto il carattere spesso locale. La gestione dei rischi di prezzo e la relativa regolamentazione sono tuttavia troppo strettamente connesse con le misure di mercato per essere progettate, finanziate e monitorate nell'ambito della sussidiarietà. Dovrebbero essere concepite e gestite insieme alle misure di mercato, e anche alla riserva per le crisi.

L'articolo 39 del regolamento 1305/2013 (strumento di stabilizzazione del reddito) necessita di essere rivisto e ampliato. La definizione di reddito è troppo generica e potrebbe generare effetti di distribuzione indesiderati tra agricoltori e Stati membri e compromettere la parità di condizioni nel mercato unico.

Il termine "fondi di mutualizzazione" è fuorviante; dato che gli shock dei prezzi sono sistemici in un mercato unico, essi non possono essere assicurati aggregando i contributi degli agricoltori che affrontano i medesimi shock dei prezzi nello stesso momento. Preferiamo un regime basato su un "fondo d'integrazione" ("Matching Fund") in cui i fondi UE integrerebbero i contributi degli agricoltori quando scattano le compensazioni.

La mitigazione è la principale strategia per far fronte agli shock esogeni. I principali strumenti consistono nella partecipazione allo strumento di stabilizzazione del reddito, nei risparmi precauzionali e nel limitare l'esposizione al rischio proveniente dall'eccessiva specializzazione o da un comportamento finanziario audace. Intervento e ritiri hanno portata limitata, ad eccezione che per prodotti come frutta e verdura, per i quali la volatilità è eccezionalmente alta e dovuta principalmente a cause esogene.

Le strategie preventive sono possibili per i settori ciclici e sono le più efficienti, ma richiedono di aggirare la mancanza di coordinamento tra produttori e gruppi di produttori, il che è possibile solo con strumenti politici abbastanza forti da influenzare il comportamento, ma abbastanza "soft" da evitare il fallimento politico associato con le quote di produzione.

Un futuro promettente per l'agricoltura dell'UE va oltre il miglioramento della stabilità di prezzi e redditi. La creazione di valore e la condivisione di valore nella catena alimentare, un funzionamento del mercato unico che assicuri condizioni eque di concorrenza, e la competitività – basata o meno sui prezzi – del settore agricolo dell'UE sono questioni strategiche. La PAC e l'OCM unica in parte affrontano alcune di tali questioni, anche se la PAC si concentra eccessivamente sui problemi dell'agricoltura piuttosto che su quelli dell'industria alimentare.

Le autorità garanti della concorrenza hanno poteri sufficienti per monitorare i cartelli, ma sembrano accomodanti nei confronti di fusioni e concentrazioni di gruppi di acquirenti nel settore della distribuzione, la cui logica economica è discutibile.

Noi raccomandiamo un approccio generale fondato su una "regolamentazione soft", cioè garantire che siano contrastati i fallimenti del mercato, ma anche che siano evitati quelli del governo. Fondamentale è l'incentivo che una politica dà agli attori.

Proponiamo che tutti gli strumenti politici che influenzano i prezzi e l'instabilità del reddito, direttamente o indirettamente, siano riuniti in un quadro unificato del tipo di un terzo pilastro.

Affinché le misure di mercato, la riserva per le crisi, il sostegno ai regimi di gestione del rischio e i pagamenti di base si sostengano anziché contraddirsi a vicenda, il principio dovrebbe essere rappresentato dalla condizionalità incrociata per la prevenzione delle crisi tra i benefici della politica e la partecipazione alle discipline. In particolare, l'ammissibilità ai pagamenti di base e agli aiuti di emergenza provenienti dalla riserva deve essere subordinata alla contribuzione a uno strumento di stabilizzazione del reddito e al rispetto delle norme stabilite per affrontare o prevenire crisi di mercato, come il contenimento dell'offerta durante i boom dei prezzi. L'esperienza della sindrome del "troppo grande per fallire" nella crisi delle banche ha mostrato l'impatto di una regolamentazione indulgente nei confronti di un comportamento propenso al rischio e del conseguente ripetersi delle crisi.

Garantendo la coerenza temporale nell'azione pubblica, gestendo la domanda asimmetrica di intervento pubblico e instaurando un equilibrio politico tra le istituzioni del trilogio riguardo alla regolamentazione di mercato, in modo che l'attuazione sia separata dall'elaborazione della politica, si costruirebbe un quadro istituzionale più resiliente. Le istituzioni del trilogio fisserebbero obiettivi e regole d'intervento, sotto "il velo dell'ignoranza" per garantire l'equità delle norme, all'inizio del quadro finanziario pluriennale. Un'autorità indipendente attuerebbe il programma stabilito nel mandato conferito dal trilogio.

Il mancato raggiungimento di un equilibrio che garantisca una regolamentazione limitata ma equa dei mercati agricoli comporterebbe la soluzione dei problemi mediante profonde crisi, tensioni politiche e la perdita di fiducia nelle istituzioni europee.

Alcune delle 27 proposte formulate nello studio sono illustrate qui di seguito:

- introdurre una nuova struttura a pilastri più coerente con la sussidiarietà e la distinzione tra beni pubblici locali ed europei;
- riorganizzare i pagamenti diretti e potenziare la riserva per le crisi;
- istituire un'autorità amministrativa indipendente per le misure di mercato e l'assistenza ai regimi di gestione dei rischi, investita di un mandato conferito da un'OCM riformulata;
- integrare le misure di mercato con lo strumento di stabilizzazione del reddito e i restanti pagamenti di base in un sistema globale di prevenzione e attenuazione delle crisi, che realizzi un rafforzamento reciproco;
- applicare la condizionalità per la prevenzione delle crisi e una distribuzione degli aiuti compatibile con gli incentivi per garantire il rafforzamento reciproco degli strumenti della politica;
- per la gestione delle crisi puntare sulle misure preventive e intervenire in caso di bolle dei prezzi oltre che in caso di crollo dei prezzi.

SINTESI

L'analisi dell'evoluzione della politica europea di sviluppo rurale rivela che la sua nascita risale a quasi tre decenni fa. Con la formulazione **del secondo pilastro** previsto dalle decisioni di Agenda 2000, lo sviluppo rurale è diventato una discreta parte strutturale della PAC in senso lato. La successiva evoluzione della politica di sviluppo rurale implica un aumento graduale della sua priorità politica.

A causa della vasta portata delle politiche non agricole che incidono sulle zone rurali, le tensioni tra le misure settoriali e territoriali e l'aspetto della **coerenza** tra la PAC e la politica di coesione sono rimaste cruciali durante tutti i periodi di programmazione.

Ciò ha portato a ripetute discussioni sugli obiettivi, sulle priorità, sulle dimensioni e sulle questioni organizzative della politica di sviluppo rurale suscitando ambizioni verso l'adozione di un **approccio più strategico e integrato**, incentrato su uno sviluppo territoriale sostenibile ed equilibrato.

Le sfide per la prossima riforma riguardano, in particolare, un adattamento del quadro normativo in grado di sostenere un'attuazione più efficace, sfruttando le attività territoriali e le potenzialità a livello regionale e fornendo incentivi per le strategie che migliorano l'innovazione e modellano i servizi delle regioni rurali.

Lo sviluppo rurale nell'Unione europea

Le zone rurali si caratterizzano sempre più per la loro integrazione all'interno di contesti spaziali più ampi. Questi sviluppi si sono intensificati negli ultimi decenni a seguito dei cambiamenti socio-economici e tecnologici in corso, dell'impatto sulle prestazioni ecologiche e, in generale, di una rete di interrelazioni in grado di trasformare le sfide e le opportunità delle zone rurali.

In particolare, le forze della globalizzazione e il rafforzamento delle interconnessioni tra zone rurali e urbane hanno collocato gli "aspetti relazionali" delle regioni rurali e le relazioni di "prossimità" tra le voci prioritarie all'ordine del giorno. La molteplicità dei fattori trainanti coinvolti in questa struttura complessa richiede una prospettiva sulle aree rurali che includa una valutazione delle iniziative politiche di una vasta gamma di settori, nonché ulteriori sforzi affinché tali azioni risultino coerenti.

Le zone rurali sono state classificate a livello internazionale per consentire una valutazione comparativa dei contesti rurali e dei risultati politici. La prima classificazione concordata a livello internazionale fornita dall'OCSE (1994) è stata rivista e perfezionata dalla Commissione europea/Eurostat e, in seguito, adottata nuovamente dall'OCSE. Numerosi altri studi sulle tipologie hanno sottolineato i limiti di categorie spaziali nettamente definite (per le aree rurali e urbane), rilevando sia l'esistenza di ampie sfere di transizione tra di esse, che l'importanza delle interrelazioni tra zone rurali e zone urbane. Ancora più importante per la futura politica di sviluppo rurale è il fatto che, tra le regioni rurali, possono essere individuate tipologie significativamente diverse che, probabilmente, dovrebbero essere riconosciute negli approcci politici.

L'analisi di attuazione dei PSR si concentra sulle lezioni apprese all'inizio dell'attuale periodo di programmazione 2014-2020. Gli studi rivelano la predominanza di cambiamenti piuttosto graduali dei PSR, a dimostrazione dell'affermazione secondo cui la PAC e lo sviluppo rurale rappresentano, ove comparato con la valutazione delle esigenze, un settore politico ad elevata dipendenza dal percorso e inerzia. La nuova struttura del 2° pilastro, composta da sei priorità rispetto ai precedenti tre (o quattro) "assi" di attività del programma, non ha

portato a cambiamenti significativi nella ripartizione delle risorse finanziarie tra gli strumenti.

Esistono alcuni cambiamenti di programmi (Stati membri e regioni) per quanto riguarda il periodo precedente, che sono stati resi possibili attraverso un meccanismo di commutazione di fondi tra i due pilastri della PAC, consentendo maggiori fondi per il 2° pilastro in un certo numero di paesi e portando ad un aumento in termini di risorse finanziarie FEASR globali pari a circa il 3 %.

Il risultato più saliente della valutazione dell'applicazione attuale dei PSR è che, all'interno della struttura politica comune, si conseguono significative variazioni nazionali e regionali circa le strategie di programma e la definizione delle priorità. Questa grande diversità di applicazione intende rispecchiare le esigenze divergenti delle regioni rurali, tuttavia è anche il risultato di considerazioni strategiche differenti.

Le prove a sostegno del fatto che il 2° pilastro della PAC offra impatti positivi significativi in termini di riduzione delle disparità territoriali sono scarse. Lo sviluppo rurale è un problema che si colloca a metà strada nella discussione politica della PAC e della politica di coesione. Il sostegno allo sviluppo delle zone soggette a vincoli naturali e l'orientamento verso l'agricoltura sostenibile rimarranno al centro dei PSR. Inoltre, gli aspetti di coerenza politica fra la PAC e le altre politiche che incidono sulle regioni rurali cresceranno di importanza.

In questa arena politica, complessa e contestata, non è un compito facile distillare le implicazioni fondamentali per la discussione della riforma. Le prospettive differenti delle parti interessate e le strategie nazionali differenti implicano una serie di aspettative diverse sul futuro della politica di sviluppo rurale; a partire, da un lato, da una sostanziale continuità della PSR e dell'architettura della PAC (con solo lievi modifiche per il 2° pilastro), fino, dall'altro, al passaggio verso una "politica di coesione rurale" multi-settoriale, concentrata sullo sviluppo endogeno di tutta la gamma di capitale territoriale.

Gli orientamenti per la discussione a venire dovranno fornire necessariamente un chiarimento sugli obiettivi "rurali", comprendere la discussione dei criteri pertinenti di valutazione delle esigenze del programma, rivolgere un'attenzione particolare alle opzioni che riflettono le diverse posizioni e opportunità di sviluppo, includere considerazioni intensive sulla struttura del programma futuro e sul quadro per il miglioramento dell'attuazione mirata e di procedure amministrative efficaci, nonché un'analisi dettagliata di revisione delle priorità dei PSR futuri.

Orientamento per la riforma post-2020

Da tutte le discussioni e le prove a disposizione emerge un elevato interesse per il proseguimento e il futuro adeguamento dei PSR. Una ristrutturazione radicale del fondo strutturale e d'investimento europeo non rappresenta probabilmente un obiettivo realistico. Al contrario, la discussione precedente all'attuazione della riforma dovrebbe vertere sul riequilibrio della logica di intervento all'interno dell'attuale struttura del 2° pilastro. Emerge, ad esempio, una crescente preoccupazione per la mancanza di "targeting" (focalizzazione) e di efficacia di attuazione. In particolare, le questioni principali riportate di seguito sono considerate cruciali per la futura riforma della politica di sviluppo rurale.

La **diversità delle zone rurali** e le diverse **esigenze e opportunità** dovrebbe riflettersi in misura crescente nella programmazione dei PSR. Un approccio "concordato localmente" potrebbe migliorare la pertinenza dei contesti reali per la selezione delle priorità nell'ambito dei PSR.

Inoltre, **è necessario un maggiore focus territoriale** nella distribuzione dei fondi per affrontare le sfide regionali specifiche, ad esempio, articolato tramite il fenomeno

dell'abbandono delle terre, le tendenze alla marginalizzazione e le regioni rurali con rischio di povertà particolarmente elevato. Tali situazioni sono soprattutto rilevanti nei "nuovi" Stati membri, nelle regioni dei paesi del Mediterraneo, nelle zone soggette a vincoli naturali (ANC), nonché nelle regioni remote di altri paesi dell'UE.

Oltre agli aspetti territoriali, i PSR devono mostrare in maniera molto più chiara rispetto ad ora i benefici che apportano **a tutti gli abitanti** delle regioni rurali e l'impatto che hanno sulle intere società a livello locale. Questo spostamento (in corso) del focus dei beneficiari dovrebbe assicurare i relativi effetti per le economie e le società locali e fornire un significativo impatto (positivo) sul benessere delle regioni rurali.

Al fine di migliorare l'adozione del programma, in particolare nelle regioni con carenze di partecipazione, deve essere rivolta particolare attenzione alla creazione di capacità, allo sviluppo della conoscenza e all'azione di sviluppo della partecipazione a livello locale. Queste **misure di sostegno "soft"** richiedono una maggiore priorità in determinate regioni per superare la "spirale verso il basso" e le tendenze all'emigrazione.

Una serie di **misure "sociali"** sono già state incluse nei PSR; per aumentare l'efficacia sono necessarie una priorità e una quota di partecipazione significative, nonché l'ulteriore elaborazione di tali misure per ottenere effetti (misurabili e significativi) per i diversi tipi di regioni rurali.

L'approccio di LEADER e del CLLD e la misura di cooperazione rappresentano strumenti dal potenziale elevato per la **partecipazione**, i processi di **strategia di sviluppo locale** e la creazione di identità. La consultazione in corso e i processi di apprendimento della sua applicazione dovrebbero alimentare il futuro processo di riforma.

Soprattutto, le zone rurali non dovrebbero più essere intese solo come luoghi caratterizzati da problemi di sviluppo e subordinati alle aree urbane, ma come zone dotate anche di notevoli opportunità che dovrebbero essere nutrite costantemente, al fine di raggiungere gli impatti desiderati (cfr. anche le discussioni della conferenza Cork 2.0). Un sistema di gestione del territorio saggio e adattato in modo attento che promuova lo **sviluppo sostenibile e il focus sugli aspetti di innovazione sociale** sono fondamentali per poter usufruire di queste potenzialità (correlate al luogo).