

Editoriale

Quale sviluppo per i territori rurali?

Michele Pasca-Raymondo

Direttore Generale Aggiunto, DG Politica Regionale

1. Introduzione

Il quesito è di grande attualità in un momento in cui gli stati membri dell'Unione Europea e le regioni si accingono a preparare gli interventi relativi ai programmi di sviluppo regionale e di sviluppo rurale del settennio 2007-2013, in un clima di attesa per i risultati possibili del negoziato del Doha Round, nell'ambito dell'OMC.

Molti dei parametri di base degli interventi del precedente periodo di programmazione 2000-2006 sono infatti fundamentalmente cambiati se non stravolti. Fra quelli che più toccano i territori rurali dell'Unione Europea vorrei sottolineare in particolare la mutata situazione economica europea, il cambiamento dei flussi commerciali mondiali, l'allargamento dell'Unione Europea e la riforma della Politica Agricola Comune (PAC).

2. La riforma della PAC

La riforma della PAC del 2003 e le successive integrazioni (pacchetto "Mediterraneo" del 2004 e riforma del settore dello zucchero 2005), ad iniziativa del Commissario Franz Fischler, hanno rivoluzionato la situazione del settore della produzione agricola, in particolare attraverso il disaccoppiamento del sostegno agli agricoltori dalla produzione agricola. La visione del Commissario agricolo ha contribuito a salvaguardare (Vertice di Bruxelles del 2002), almeno fino alla prossima revisione, il pacchetto finanziario europeo per il sostegno al mondo agricolo, mantenendo stabile in valore assoluto la spesa agricola ma diminuendo il peso relativo sul bilancio dell'Unione (vedi *figura 1*) dal 63% nel 1991 al 44% nel 2013. Nello stesso periodo la parte dello sviluppo rurale sul totale della spesa agricola è in relativo aumento.

La Riforma ha centrato due obiettivi fondamentali:

1. Ha ricreato le necessarie basi fiduciarie fra il cittadino europeo e il mondo della produzione agricola indispensabile per salvaguardare il sostegno all'agricoltura europea, in particolare con il disaccoppiamento, la condizionalità e la modulazione degli aiuti. Questo ha fatto sì che i cittadini consumatori siano oggi più convinti di prima che

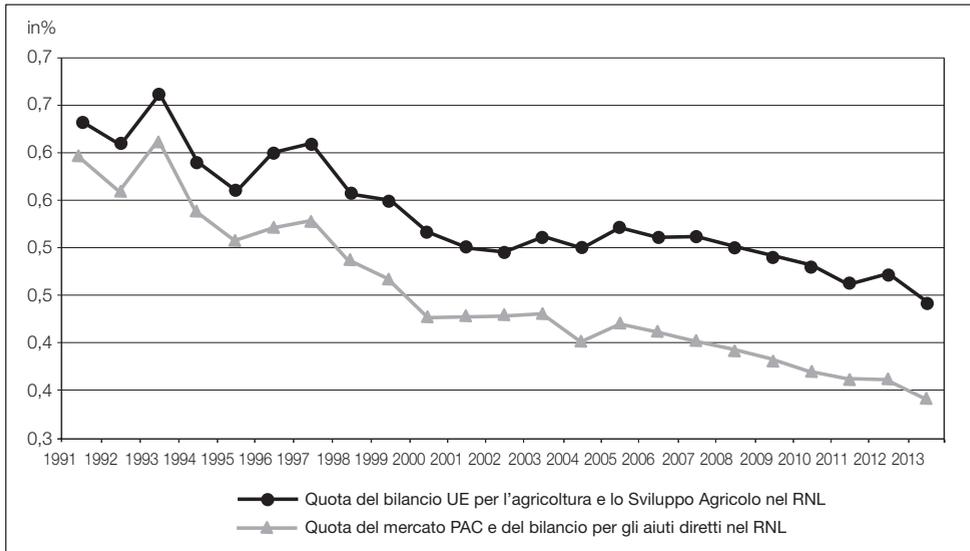


Figura 1 - Quota del bilancio UE destinato alla rubrica 2 in % sul RNL

la spesa pubblica in agricoltura da loro finanziata sia fatta anche nel loro interesse.

2. Ha creato un modello di sviluppo che attraverso un sistema di sostegno largamente indipendente dalla produzione, permette di affrontare in un clima di fiducia il negoziato internazionale agricolo nell'ambito del Doha Round.

L'applicazione della nuova PAC, pur graduale nel periodo 2005-2007, comunque non è indolore e crea un certo disorientamento nei territori rurali europei dove il sistema rigido precedente aveva messo in sordina quelle qualità imprenditoriali che sono indispensabili nel mercato più libero del post-riforma.

A questa situazione non imprevedibile sembrava si potesse porre rimedio con il potenziamento della politica di sviluppo rurale che veniva integrata e potenziata con nuove misure a favore della professionalità degli agricoltori e della qualità dei prodotti come pure a favore dell'ambiente e della diversificazione delle attività (attraverso la creazione delle nuove misure e il finanziamento complementare della modulazione) : ma le recenti decisioni in materia di bilancio comunitario contraddicono in parte questo approccio.

3. Il Quadro finanziario dell'Unione Europea per il 2007-2013

L'incidenza del bilancio comunitario sul reddito nazionale lordo dell'UE è cresciuta costantemente fino al 1997, anno nel quale ha iniziato a declinare. Nell'arco degli ultimi dieci anni si è assistito ad un riequilibrio delle spese dell'UE a favore della politica di coesione, delle politiche interne ed esterne e a discapito della spesa agricola (figura 3), in particolare per le politiche dei mercati (figura 2). La figura 3 mostra un sostanziale consolidamento delle principali rubriche del bilancio con una ten-

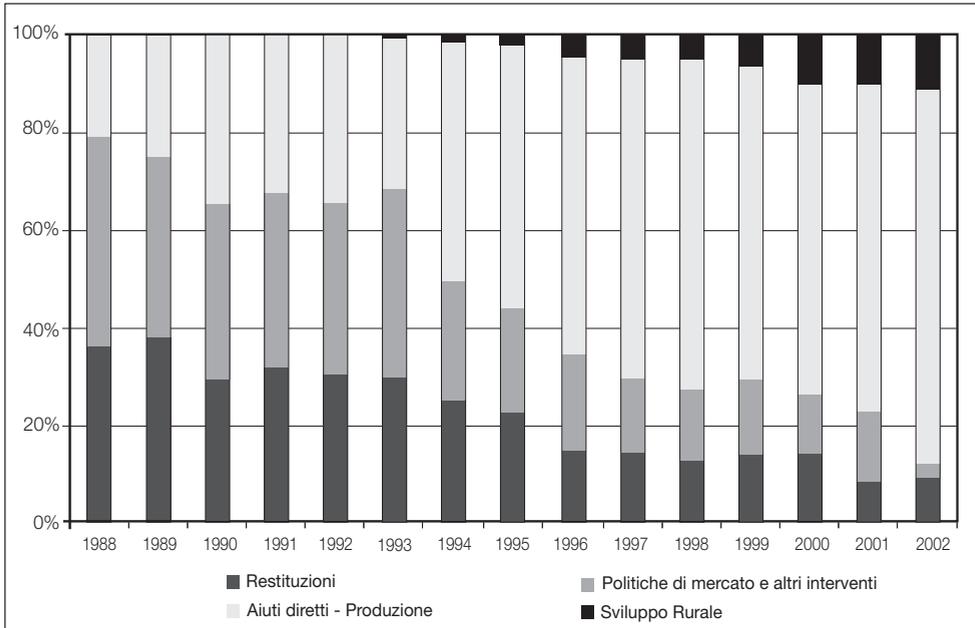


Figura 2 - Evoluzione della spesa del FEOGA-Garanzia dal 1988 al 2002

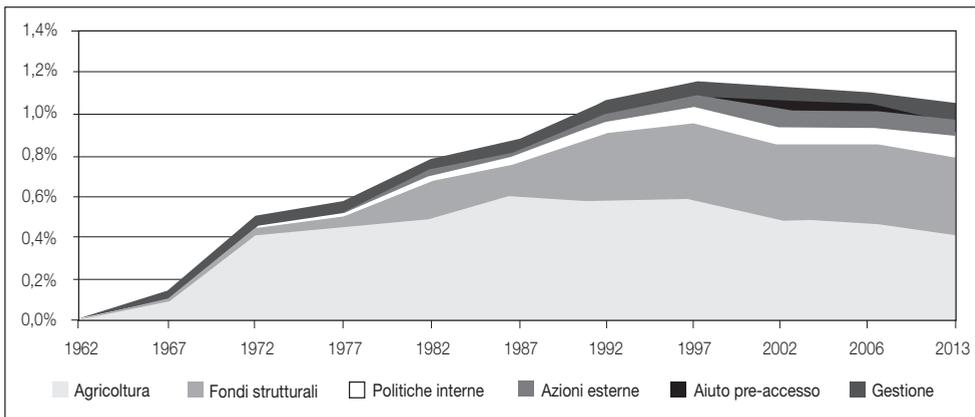


Figura 3 - Evoluzione del bilancio UE sul RNL dal 1962 al 2013

denziale riduzione nel tempo della spesa agricola anche per i prossimi anni.

3.1 Il compromesso interistituzionale sulle prospettive finanziarie 2007-2013

L'accordo interistituzionale fra Consiglio, Parlamento europeo e Commissione evidenzia come si sia sostanzialmente salvaguardata (seguendo il compromesso di Bruxelles del 2002) la spesa per i mercati agricoli, mentre la spesa per la competitività relativa agli obiettivi di Lisbona pur aumentando in valore assoluto sia ben lontana dalla proposta innovativa della Commissione. La politica di coesione aumenta per tener

conto del recente allargamento dell'Unione e quindi dell'incremento della popolazione beneficiaria.

3.2 Le risorse per l'agricoltura e la coesione

Il carattere sostanzialmente obbligatorio (compromesso del 2002) della spesa agricola per i mercati ne ha di fatto preservato gli stanziamenti a discapito delle altre politiche della rubrica 2 "Protezione e gestione delle risorse naturali" del bilancio UE. Tale categoria di spesa ha subito una riduzione minima rispetto a quanto proposto dalla Commissione (-2,66%; *tabella 2*) e in termini assoluti tra i periodi 2000-2006 e 2007-2013 (-2,67%; *tabella 4*), mentre ha subito un decremento leggermente più sensibile su base annua tra i periodi 2004-2006 e 2007-2013 (-6,35%; *tabella 5*). Il decremento su base annua è il dato più significativo in quanto tiene conto del mutato contesto a seguito dell'allargamento a 25 stati membri, intervenuto l'1 maggio 2004, e consente di comparare correttamente l'attuale e il prossimo periodo di programmazione finanziaria.

In conseguenza della riduzione generale operata dal Consiglio sulla proposta della Commissione e della citata rigidità della spesa per i mercati agricoli, la politica per lo sviluppo rurale ha subito un ridimensionamento finanziario dei propri obiettivi. Infatti, se in termini assoluti le risorse disponibili aumentano del 2,75% (*tabella 4*) tra i periodi 2000-2006 e 2007-2013, al contrario in termini relativi si registra una riduzione significativa superiore al 24% su base annua (*tabella 5*). In realtà l'allargamento a 25 ha determinato un incremento delle risorse destinate allo sviluppo rurale nel periodo 2004-2006, anche in virtù dei necessari adattamenti strutturali dei territori rurali dei nuovi stati membri, e la riduzione di risorse a partire dal 2007 è resa ancora più evidente dall'imminente allargamento a 27 stati, con l'entrata di Romania e Bulgaria, e il conseguente aumento della popolazione beneficiaria.

La politica di coesione ha sostanzialmente preservato la strategicità attribuitale dalla proposta della Commissione. Se l'accordo interistituzionale dell'11 aprile 2006 ha determinato una riduzione del 9,39% delle risorse proposte, non ne ha però intaccato il ruolo, sottolineato da un incremento di risorse in termini assoluti del 45% tra i due periodi di programmazione finanziaria (*tabella 4*) e del 22% su base annua tra i periodi 2004-2006 e 2007-2013 (*tabella 5*). Le prospettive finanziarie tengono conto dell'allargamento a 27 che ha già di fatto spostato da sud ad est il baricentro della politica di coesione con 157 miliardi di € destinati ai 12 nuovi stati membri per il periodo 2007-2013, pari al 51% delle risorse per la coesione.

Le risorse riportate in *tabella 3* confermano la centralità delle regioni meno prospere (obiettivo convergenza) che complessivamente interessano il 35% della popolazione UE27 (170 milioni di abitanti) e che saranno destinatarie di oltre l'80% delle risorse destinate alla politica di coesione. Il settore più penalizzato è quello delle regioni della competitività in cui le regioni del vecchio obiettivo 2 perdono circa il 30% delle risorse rispetto al 2000-2006.

Tabella 1 - Bilancio 2007-2013 (confronto proposta/accordo)

<i>Rubrica di bilancio</i>	<i>Proposta Commissione '04</i>	<i>Accordo aprile '06</i>	<i>Variazione</i>
1A. Competitività per la crescita e l'occupazione	121,7	74,1	-39,11%
1B. Coesione per la crescita e l'occupazione	339,9	308	-9,39%
2. Protezione e gestione delle risorse naturali	400,3	371,3	-7,24%
di cui per le misure di mercato	301,1	293,1	-2,66%
3. Cittadinanza, libertà e sicurezza	14,7	10,8	-26,53%
4. L'Unione come attore globale	62,8	49,5	-21,18%
5. Amministrazione	57,7	49,6	-14,04%
6. Compensazione BG/RO	0,8	0,8	0,00%
Totale (1.048% RNL UE 27)	997,9	864,1	-13,41%

In miliardi di EUR, a prezzi 2004

Tabella 2 - Spesa PAC, pesca e ambiente. Bilancio 2007-2013 (confronto proposta/accordo)

<i>Rubrica 2 - Protezione e gestione delle risorse naturali</i>	<i>Proposta Commissione '04</i>	<i>Accordo aprile '06</i>	<i>Variazione</i>
Politica di mercato e pagamenti diretti	301,1	293,1	-2,66%
Sviluppo Rurale	88,5	69,8	-21,13%
Pesca e ambiente	10,7	8,4	-21,50%
Totale	400,3	371,3	-7,24%

In miliardi di EUR, a prezzi 2004

Tabella 3 - Spesa politica di coesione. Bilancio 2007-2013 (confronto proposta/accordo)

<i>Rubrica 1B. Coesione per la crescita e l'occupazione</i>	<i>Proposta Commissione '04</i>	<i>Accordo aprile '06</i>	<i>Variazione</i>
Convergenza	190,8	177,3	-7,08%
Fondo di Coesione	62,6	61,5	-1,76%
Effetto statistico (<i>phasing out</i>)	15,7	12,5	-20,38%
<i>Phasing in</i>	9,2	10,4	13,04%
Competitività regionale	48,4	38,4	-20,66%
Cooperazione territoriale	13,2	7,8	-40,91%
Totale	339,9	308,0	-9,39%

In miliardi di EUR, a prezzi 2004

Tabella 4 - Variazioni risorse per le politiche di sostegno dal 2000-2006 al 2007-2013

<i>Politiche di sostegno</i>	<i>2000-2006</i>	<i>2007-2013</i>	<i>Variazione</i>
Politica di mercato e pagamenti diretti	292,31	284,5	-2,67%
Sviluppo Rurale	76,3	78,4 ¹	2,75%
Politica di coesione	212,1	308,0	45,21%
Totale	580,71	670,9	15,53%

In miliardi di EUR, a prezzi 2004

¹ Importo comprensivo di circa 9 miliardi di € derivanti dalla modulazione e dal trasferimento delle risorse destinate a cotone e tabacco e provenienti dalla "politica di mercato e pagamenti diretti".

Tabella 5 - Variazioni su base annua delle risorse per le politiche di sostegno dal 2004-2006 al 2007-2013

<i>Politiche di sostegno</i>	<i>2000-2006 media annuale</i>	<i>2007-2013 media annuale</i>	<i>Variazione</i>
Politica di mercato e pagamenti diretti	43,4	40,6	-6,35%
Sviluppo Rurale	14,8	11,2	-24,32%
Politica di coesione	36,0	44,0	22,23%
Totale	94,2	95,8	1,75%

In miliardi di EUR, a prezzi 2004

3.3 La revisione del sistema del bilancio dell'Unione Europea (2008/2009)

L'accordo interistituzionale raggiunto l'11 aprile 2006 tra Consiglio europeo e Parlamento europeo stabilisce che la Commissione europea proceda ad una revisione generale di tutti gli aspetti riguardanti la spesa e il finanziamento del bilancio dell'Unione Europea e comprendenti in particolare la PAC e il cosiddetto "rimborso britannico". La Commissione relazionerà alle medesime istituzioni l'esito di tale revisione nel 2008/2009.

Il Parlamento europeo sarà associato a tutti gli stadi del processo di revisione che avrà inizio con una proposta della Commissione europea e sarà ovviamente soggetto a decisioni del Consiglio europeo.

È in questa occasione che si porrà nuovamente l'esigenza di valutare la possibile evoluzione del finanziamento della PAC e l'evidente alternativa tra l'introduzione di un cofinanziamento nazionale o un'eventuale diminuzione degli aiuti.

4. I bisogni di base per lo sviluppo dei territori rurali

Premesso che in questi territori l'attività agricola costituisce una base irrinunciabile dell'attività economica, ci troviamo di fronte a due problemi:

1. Come trattenere o attirare la popolazione nelle aree rurali?
2. Come diversificare l'attività economica nelle zone rurali?

Infatti ogni ulteriore spopolamento si oppone a uno sviluppo economico delle zone rurali poiché diminuisce la dimensione del mercato locale e in parallelo la necessità di concentrare l'attività produttiva essenzialmente in aziende performanti, libera una disponibilità di forze di lavoro e di investimenti.

Questi quesiti sono fondamentali soprattutto nei nuovi stati membri in cui è particolarmente importante mantenere il radicamento delle popolazioni rurali approfittando del fatto che beneficeranno dell'adeguamento graduale degli aiuti agricoli diretti sino al livello comunitario (7,5%-8,3% all'anno) fino al 2013.

L'elemento chiave per permettere lo sviluppo economico dei territori rurali è il miglioramento della copertura delle zone rurali con i servizi di interesse generale in senso lato: non solo trasporti, acqua, gas, elettricità, telecomunicazioni (ivi compresa la banda larga necessaria per e-service, telemedicina ed e-amministrazione) ma anche poste, residui solidi, acque reflue e i servizi di prossimità come ad esempio asili nido, servizi di sostituzione... Un livello soddisfacente di questi servizi deve essere presente in tutta l'Unione sia nei territori prevalentemente urbani che rurali secondo i principi di universalità, qualità e accessibilità tariffaria con perequazione dei costi.

Solo la disponibilità di questi servizi oggi è in grado di garantire:

- la coesione territoriale ovvero le pari opportunità dei territori e
- la coesione sociale ovvero le pari opportunità dei cittadini.

Ciò garantisce inoltre le possibilità di sviluppo di attività di diversificazione senza accentuare le disparità socio-economiche e il divario nella qualità della vita tra le zone rurali e urbane.

5. Le esperienze dei modelli più avanzati in Europa

Passando in rivista le esperienze più riuscite dell'ultimo decennio quali ad esempio quelle dell'iniziativa comunitaria LEADER, dei distretti rurali nelle varie declinazioni europee, della ruralità agraria e del modello di sviluppo dei territori nordici, possiamo ricavare subito un minimo comune denominatore che è alla base del loro successo, la capacità di "governare" ovvero la capacità di autodeterminazione della popolazione dei territori rurali nell'individuazione di un modello di sviluppo condiviso che va oltre le divisioni politiche e i contrasti fra gli interessi agricoli e non. Spesso a questa capacità è associato un forte riconoscimento dell'identità dei territori e delle popolazioni rispetto a un Paese (ed anche a una regione) di appartenenza.

Le soluzioni più comuni si indirizzano nelle seguenti direzioni:

- Investire sulla competitività delle imprese agricole e agroalimentari, in particolare puntando su aziende competitive per tecnologie, costi e dimensioni, in grado di accedere ai mercati internazionali e al mercato mondiale (anche solo a segmenti particolari degli stessi mercati).
- Estendere l'attitudine agroalimentare delle imprese agricole trattenendo e creando in azienda il massimo valore aggiunto legato alla commercializzazione e trasformazione dei prodotti aziendali. A questo scopo il modello ideale è quello del settore vitivinicolo in cui anche piccoli e medi produttori possono aspirare ad avere una presenza sul mercato a diretto contatto con i consumatori.

Questo modello di sviluppo si basa sulla creazione di filiere agroalimentari di qualità, sulla valorizzazione delle produzioni biologiche e di origine certificata, sulla tracciabilità (anche quelle tipo "made in Italy" o "made in Europe") e sull'identificazione di zone di particolare specializzazione collegate a valori tradizionali spesso di natura ambientale.

- Sviluppate la ricerca scientifica nel settore agroalimentare, forestale, ittico e delle produzioni energetiche, e promuovere il successivo trasferimento tecnologico, anche attraverso la creazione di poli di sviluppo coordinati fra centri di ricerca urbani e PMI rurali. A valle è necessario il sostegno di Cluster tematici in sintonia con le vocazioni locali, in parallelo con la creazione di imprese (*start up*) in ambito rurale e un più facile accesso al credito.
- Sfruttare le opportunità offerte dall'aumentato fabbisogno energetico, sviluppando le energie rinnovabili (di origine agricola e ambientale) con una particolare attenzione alla produzione di biomassa e biocarburanti. La strategia europea per il biocarburante prevede un obiettivo di incorporazione del 5,75% di biocarburanti entro fine 2010.
- Sostenere la diversificazione delle attività agricole nell'ambito dell'azienda stessa con il turismo rurale, la valorizzazione del patrimonio culturale, naturale, del paesaggio (Natura 2000), la biodiversità e la commercializzazione a distanza dei prodotti aziendali.
- Osare la diversificazione in settori diversi dall'agricoltura non solo nell'artigianato, la filiera del legno, la produzione energetica; ma cogliere le occasioni offerte dal-

l'espansione dei settori contigui salute/benessere/turismo termale/salute/tempo libero, dalla domanda crescente di servizi in ambito rurale, dalle opportunità (in presenza di infrastrutture adeguate) di lavoro a distanza e dalle forniture di servizi immateriali.

Alla base di queste diversificazioni devono essere presenti forme di incentivazione alla costituzione di piccole e medie imprese ivi compresa una adeguata possibilità di accesso al credito.

6. Il futuro periodo di programmazione 2007/2013

In questo periodo di preparazione della futura programmazione dei fondi 2007-2013, che sarà caratterizzata come abbiamo visto da forte discontinuità con il passato, si deve tener conto almeno dei fattori principali seguenti:

- l'influenza sulla produzione agricola della riforma della PAC e dei risultati del Doha Round;
- riduzione delle disponibilità finanziarie di fonte UE sino (e a volte oltre) il 30% per le regioni della competitività e in misura meno accentuata per le regioni della convergenza;
- della scomparsa dello zonaggio per i fondi regionali e della conseguente apertura delle possibilità di finanziamento delle zone urbane;
- della necessità di integrare in un unico piano di azione a livello regionale, non solo del Fondo di Sviluppo Regionale, del Fondo Sociale, del Fondo per la Pesca e del Fondo Europeo Agricolo di Sviluppo Rurale di origine comunitaria, ma anche delle disponibilità derivanti dai bilanci nazionali e regionali.

A questo scopo è fondamentale realizzare un'analisi *ex-ante* unica che conduca a realizzare azioni coerenti e complementari tra i vari fondi.

7. Conclusione

L'ampliamento degli obiettivi della nuova politica di sviluppo rurale e della nuova politica di coesione, in parallelo alla riduzione delle risorse, impone a livello locale la scelta degli interventi a più grande valore aggiunto, attraverso una vera strategia di sviluppo compatibile con le vocazioni di ciascun territorio.

La politica di coesione e la politica di sviluppo rurale, contrariamente alle altre politiche interne dell'Unione Europea, hanno la caratteristica di avvalersi di meccanismi decisionali dipendenti essenzialmente dalle regioni e territori beneficiari che sono anche di gran lunga i principali responsabili della definizione delle strategie di sviluppo. Queste strategie richiedono una consultazione capillare e la partecipazione di tutti gli attori presenti nei territori rurali anche attraverso modalità nuove di promozione e gestione di partenariati che come nei LEADER non siamo limitati all'ambito rurale ma includano tutti i possibili beneficiari di entrambe le politiche.

I territori rurali dell'Unione Europea sono oggi dei territori in riconversione, la cui priorità imperativa deve essere la creazione di occupazione attraverso l'utilizzazione di risorse endogene per resistere alla desertificazione delle campagne. La politica di coesione territoriale non vuole aumentare gli squilibri tra zone urbane e zone rurali ma mira a realizzare un equilibrio fra questi territori mettendo in relazione le forze e le debolezze di ciascuno. Uno sviluppo regionale armonioso ed efficiente sarà raggiunto solo se attraverso l'analisi condivisa della situazione a livello regionale si potrà, tramite i vari strumenti disponibili, giungere ad una strategia regionale per i territori rurali che tenga conto dell'interesse di tutti i cittadini.

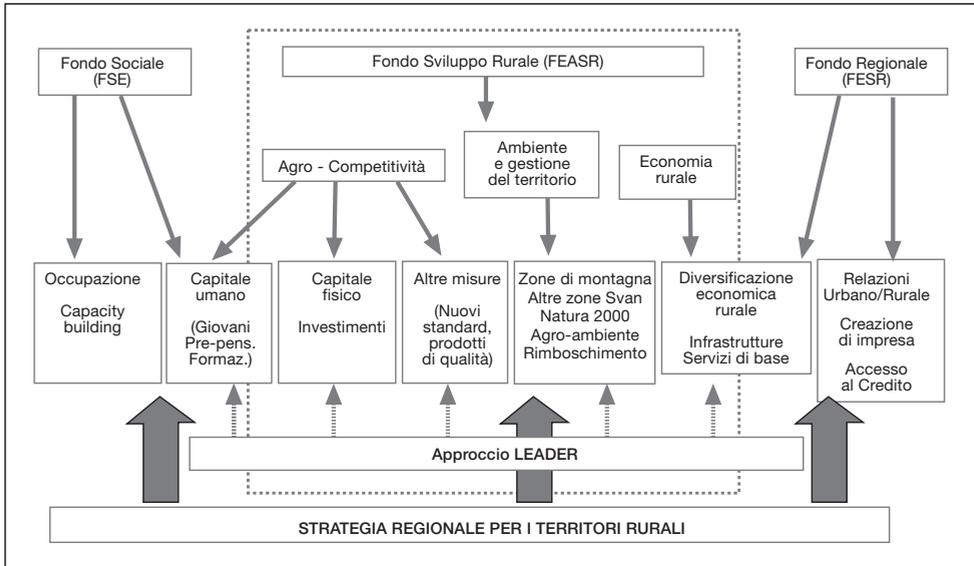


Figura 4 - Logica di intervento in ambito rurale di FSE, FEASR e FESR