

**ISPRA**  
**Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale**



**EVOLUZIONE DELLA POLITICA AGRICOLA COMUNE  
PER LO SVILUPPO RURALE E AMBIENTALE  
E PROSPETTIVE DOPO IL 2013**

*Dr.ssa Mirella De Benedictis*

*Tutor Dr.ssa Vanna Forconi*

# INDICE

## INTRODUZIONE

### CAPITOLO I

#### LA PAC ORIGINARIA: PRINCIPI E OBIETTIVI NEL TRATTATO DI ROMA

- 1.1 La Politica Agricola Comune come mezzo per raggiungere  
l'autosufficienza alimentare..... pag 9
- 1.2 Gli effetti diretti ed indiretti dell'applicazione della Pac.....pag 13
- 1.3 Riflessioni sugli effetti e prospettive di cambiamento.....pag 16

### CAPITOLO II

#### L'EVOLUZIONE DELLA PAC ORIGINALE COME POLITICA DI SVILUPPO RURALE E AMBIENTALE

- 2.1 Concetto di ruralità .....pag 21
- 2.2 La politica di sviluppo rurale come “secondo pilastro” della PAC:  
le riforme più importanti.....pag 25
  - 2.2.1 La riforma Mc Sharry del 1992.....pag 25
  - 2.2.2 AGENDA 2000.....pag 29
  - 2.2.3 Riforma Fischler e attuale programmazione 2007-2013.....pag 33

2.3	Interrelazione tra politica agraria e ambientale.....	pag 39
-----	---	--------

## CAPITOLO III

### PROSPETTIVE DOPO IL 2013 NEI PAESI DELL'UNIONE EUROPEA 27

3.1	Quadro economico-sociale nell'UE allargata.....	pag 43
3.2	L' <i>health check</i> 2007/08 come punto di partenza per le proposte post-2013.....	pag 51
3.3	Orientamenti in tema di Politica Agricola Comune <i>post</i> -2013 in diversi paesi dell'Unione.....	pag 57
3.3.1	Regno Unito.....	pag 61
3.3.2	Francia.....	pag 63
3.3.3	Polonia.....	pag 65

## CONCLUSIONE

## BIBLIOGRAFIA

## INTRODUZIONE

Sin dalla fine della seconda guerra mondiale, venendo da una situazione deficitaria vissuta per quasi tutti i prodotti alimentari, la Comunità europea, nello stabilire le priorità da seguire per la nuova politica, riservò un particolare riguardo al settore primario, considerato un settore a pari livello dell'economia.

Infatti stabilì, nell'ambito della questione agricola, la nascita di una Politica Agricola Comune (PAC) come prima politica economica da attuare e gestire a livello comunitario. Gli obiettivi che doveva perseguire si basavano per lo più sul raggiungimento dell'autosufficienza alimentare, ed erano: incrementare la produttività dell'agricoltura sviluppando il progresso tecnico; assicurare uno sviluppo di vita equo alla popolazione agricola; stabilizzare i mercati; garantire ai consumatori la sicurezza degli approvvigionamenti; assicurare prezzi ragionevoli ai consumatori.

Oltre che assicurare l'approvvigionamento, l'idea di base era che più l'agricoltura si fosse sviluppata e ammodernata e più sarebbe cresciuta l'interdipendenza con gli altri settori economici.

In effetti, nel corso degli anni '70 e '80, gli obiettivi furono raggiunti: la produzione agricola crebbe sensibilmente consentendo ai sei Paesi della

Comunità di raggiungere l'autosufficienza alimentare mantenendo i prezzi al consumo a livelli proporzionalmente ragionevoli.

Nel produrre gli effetti positivi non mancarono quelli negativi, i cosiddetti "eccessi": non si tenne conto della capacità di assorbimento del mercato, per cui si formarono enormi scorte e la Comunità dovette affrontare vere e proprie emergenze di sovrapproduzione.

Gli anni '80 hanno evidenziato i limiti degli approcci "tradizionali" in materia di sviluppo, approcci fondati su politiche essenzialmente "promosse dall'alto", "discendenti" ("*top-down*"), nonché su interventi per lo più settoriali, indistinti e volti ad applicare ovunque il modello "urbano" o quello delle zone più dinamiche.

Tutto ciò ha innescato una prima riflessione su inevitabili riforme: l'agricoltura non era più vista come la componente principale del sistema produttivo della maggioranza delle aree rurali, di conseguenza non poteva essere più considerata come il fulcro delle politiche di sviluppo di tali aree.

Si afferma la necessità di una politica europea di sviluppo rurale, e tutta una nuova concezione e idea di ciò che è "rurale", inteso non come spazio agricolo ma come insieme di caratteristiche naturali, sociali e culturali da valorizzare e sviluppare.

L'intervento comunitario comincia dunque ad ispirarsi a questo modello di sviluppo endogeno capace di realizzarsi in funzione delle qualità e delle potenzialità delle risorse interne. Si trattano nuove problematiche come la

pressione del mondo moderno (vicinanza/inclusione nelle città, concorrenza per le risorse naturali e per gli usi industriali e turistici); il declino rurale (indebolimento dell'agricoltura e conseguente carenza di servizi e di infrastrutture nelle aree rurali); marginalizzazione (spopolamento rurale, abbandono del territorio rurale fino alla sua quasi totale "desertificazione").

Quindi è con la riforma Mc Sharry del 1992 prima, e Agenda 2000 poi, che lo sviluppo rurale diventa il "secondo pilastro" della Politica agricola comune, con tutta una serie di nuovi obiettivi da raggiungere e sostenere: metodi produttivi meno intensivi al fine di ridurre l'impatto ambientale, riduzione degli input chimici, agricoltura biologica, cura del paesaggio e tutela delle risorse naturali, accesso al pubblico in aree naturali per scopi ricreativi. A questi si aggiungevano tutta un'altra serie di interventi come gli aiuti alla forestazione e marchi DOP e IGP.

Con la riforma Fischler del 2003 si pone maggiormente l'accento sul rispetto dell'ambiente e sulla sostenibilità con le norme in materia di condizionalità: i pagamenti erano subordinati al rispetto di norme in materia ambientale, sicurezza alimentare, salute animale e vegetale, benessere degli animali e all'obbligo di mantenere la terra in buone condizioni agronomiche ed ecologiche ("condizionalità ambientale").

In effetti comincia ad essere considerata la questione "ambientale", una problematica che non esisteva nei trattati istitutivi e perciò si diede avvio ad una

Politica agricola comunitaria che incentivava la produttività di massa nei suoi tratti più intensivi.

Solo negli anni '80 le due politiche, agricola e ambientale, cominciarono a trovare punti di convergenza e la Commissione europea lanciò un progetto per una generale riforma che prendeva in considerazione, oltre a strumenti di intervento per ridurre l'intensivizzazione produttiva, anche il contenimento delle esternalità negative.

L'attuale programmazione prevede, oltre a norme transitorie per i nuovi Stati Membri, competitività del settore agricolo e forestale attraverso il potenziamento delle risorse umane (formazione ed azioni di informazione) e delle risorse fisiche (investimenti per le aziende, per la trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli e forestali e per le infrastrutture); gestione del territorio e dell'ambiente attraverso l'uso sostenibile delle terre agricole; diversificazione dell'economia rurale verso attività non agricole (incoraggiamento di attività turistiche, miglioramento del patrimonio naturale); miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali attraverso strategie di sviluppo locale.

Con l'entrata nell'Unione di altri 12 Paesi, la situazione è cambiata radicalmente: la popolazione europea è aumentata di 1/3 come anche la superficie agricola comunitaria. Il dato rilevante è che c'è stato un aumento non unitario ma piuttosto squilibrato. Infatti questo allargamento da 15 a 27 membri, che conclude un lungo processo di adesione, ha permesso la riunificazione del popolo europeo, unificazione territoriale ma non economica o sociale.

Quindi una nuova sfida per l'Unione europea si aggiunge agli obiettivi già esistenti, cioè quello dell'integrazione e della coesione di tutti i membri.

Dopo il 2013 avremo comunque una PAC diversa, di nuova generazione, in quanto sarà la prima vera politica agricola dell'UE allargata a 27 paesi.

A pieno titolo e con analoga dignità politica rispetto ai "vecchi" membri, i 12 nuovi paesi potranno far pesare sul tavolo negoziale della riforma tutte le loro priorità e i loro veti e, soprattutto, potranno definire alleanze politiche tra loro o con i vecchi stati membri, spesso in contrasto proprio circa la direzione da prendere per il futuro.

Lo scenario che si va delineando per l'evoluzione della PAC dopo il 2013 dipende dall'esito di due partite che si svolgeranno in questi due anni:

- I risultati concreti dell'*Health check*, a fine 2008;
- Il dibattito sulla verifica di bilancio dell'Ue, a partire dal 2009.

Già si avanzano proposte che delineano però le contrapposizioni tra i vari orientamenti: da un lato c'è la necessità di sostenere e finanziare maggiormente le attività nei nuovi Stati-membri, al fine di ridurre il divario, dall'altro la proposta di dirottare i finanziamenti verso nuovi obiettivi che non siano l'agricoltura, dall'altro ancora l'esigenza di non abbandonare la politica agricola comune e gli obiettivi prefissati.

# **CAPITOLO 1**

## **LA PAC ORIGINARIA: PRINCIPI E OBIETTIVI NEL TRATTATO DI ROMA**

### **1.1 Una politica agricola come mezzo per raggiungere l'autosufficienza alimentare**

La Politica Agricola Comune nasce nel 1957 con il Trattato di Roma, ma entrata in vigore solo nel 1962.

Il Trattato di Roma sottoscritto dai capi di Stato e di Governo dei sei Paesi fondatori (Belgio, Lussemburgo, Olanda, Germania, Italia e Francia), che istituiva nel 1957 la Comunità economica europea (Cee), riservò un particolare riguardo al settore primario, considerato un settore a pari livello dell'economia, principale fonte di reddito. Infatti stabilì nell'ambito della questione agricola, la nascita e la definizione di una Politica Agricola Comune (PAC) come prima politica economica da attuare e gestire a livello comunitario<sup>1</sup>. Gli obiettivi che doveva perseguire questa nuova politica si basavano per lo più sul raggiungimento dell'autosufficienza alimentare, ed erano:

---

<sup>1</sup> Trattato di Roma del 25 marzo 1957, entrato in vigore l' 1/1/1958 , art 38

1. incrementare la produttività dell'agricoltura sviluppando il progresso tecnico, assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola e un migliore impiego dei fattori della produzione, in particolare della mano d'opera;

2. assicurare uno sviluppo di vita equo alla popolazione agricola grazie al miglioramento (incremento) del reddito individuale di coloro che lavorano in agricoltura;

3. stabilizzare i mercati;

4. garantire ai consumatori la sicurezza degli approvvigionamenti;

5. assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori.

L'articolo si sofferma inoltre sulla necessità di considerare le disparità strutturali esistenti fra i sistemi agricoli dei paesi membri e di correggerle con indirizzi comuni e azioni specifiche<sup>2</sup>.

Per procedere al raffronto delle politiche agricole dei sei Stati-membri, nel luglio 1958 fu convocata la Conferenza di Stresa al fine di “stabilire in particolare il bilancio delle loro risorse e dei loro bisogni”. I ministri dell'agricoltura dei sei Paesi aderenti furono concordi nel sottolineare l'importanza sociale e politica dell'agricoltura ma in disaccordo sulle modalità di gestione dei mercati e sul livello tendenziale dei prezzi. In questo contesto la Conferenza riuscì a definirne i principi fondamentali che sarebbero rimasti validi per molto tempo, in particolare:

---

<sup>2</sup> Trattato di Roma: Art 39 in cui rientrano i Fondi FSE e FEOGA

1. *unicità del mercato* (assicurare la libertà degli scambi tra i paesi della Comunità);
2. *preferenza comunitaria* (dare la priorità alla produzione agricola comunitaria conservando l'apertura verso i paesi terzi);
3. *solidarietà finanziaria* (finanziare con un bilancio comune le spese agricole)<sup>3</sup>.

A seguito della Conferenza, la Commissione Europea presentò una proposta, attraverso un documento noto come piano Mansholt (1960), che conteneva in dettaglio le regole di funzionamento della PAC e le proposte operative di regolamentazione dei prezzi e del mercato agricolo comune. Il piano era articolato in 3 sezioni:

1. Situazione dell'agricoltura e politiche nazionali;
2. Principi base della Politica agricola comune;
3. Sviluppo della Politica agricola comune.

La Commissione basò la sua proposta sul fatto che l'agricoltura dovesse essere parte integrante dell'economia ed elemento essenziale della vita sociale.

L'idea di base era che più l'agricoltura si fosse sviluppata e ammodernata e più sarebbe cresciuta l'interdipendenza con gli altri settori economici. Il miglioramento delle infrastrutture, lo sviluppo della formazione nonché tutte le altre attività e servizi sarebbero andati di pari passo con il miglioramento della struttura agricola in generale.

---

<sup>3</sup>Cfr. P.Crivellaro , *I finanziamenti per lo sviluppo rurale*, 2003, pag 2

Questa azione avrebbe dato i suoi frutti solo nel lungo periodo.

In effetti le prime scelte si sono concentrate sulle misure di effetto immediato come il sostegno ai mercati e l'intervento sui prezzi oltre che ai rapporti commerciali con i Paesi terzi, sempre nel rispetto del principio di preferenza comunitario, trascurando quasi del tutto, tranne che nell'enunciazione del principio, gli interventi socio-strutturali. Tale scelta trovò il suo fondamento in logiche sia di tipo economiche che politiche: sotto il profilo economico questo tipo di intervento assicurava un'efficacia straordinaria in termini di aumenti produttivi (il sostegno, infatti, è "accoppiato" alle quantità prodotte); dal punto di vista politico assicurava massimo consenso e minimo dissenso sia da parte degli agricoltori che dei gruppi di interesse organizzati<sup>4</sup>.

Analizzandoli insieme, i tre punti della Politica agricola comunitaria (incentivazione all'aumento della competitività e della produzione; politica di sostegno dei prezzi e politica del *set-aside*<sup>5</sup>) mostrano un comune denominatore, che è quello del "mito" dell'azienda di grandi dimensioni, efficiente e competitiva, in grado di controllare il mercato e di raggiungere redditi non inferiori a quelli degli altri settori economici. A questo tipo di "azienda" erano infatti rivolti gli incentivi alla meccanizzazione e all'aumento della produttività, erogati nel primo decennio (anni Sessanta del XX secolo) di attuazione della PAC e quelli di sostegno dei prezzi dei prodotti elargiti nella seconda fase (anni

---

<sup>4</sup> Cfr. De Filippis-Salvatici: *L'Italia e la politica agricola del mercato comune europeo*, in Bevilacqua, 1990-91, pp. 543-592.

<sup>5</sup> Forma di gestione del suolo che prevede il riposo ciclico del terreno agricolo.

Settanta e Ottanta), adottando ordinamenti colturali omologanti e spesso estranei alle tradizioni agricole locali<sup>6</sup>.

## **1.2 Gli effetti diretti e indiretti dell'applicazione della PAC**

Nel corso degli anni '70 e '80 gli obiettivi stabiliti furono raggiunti: la produzione agricola crebbe sensibilmente consentendo ai sei Paesi della Comunità di raggiungere l'autosufficienza alimentare mantenendo i prezzi al consumo a livelli proporzionalmente ragionevoli. In quegli anni il volume della produzione agricola crebbe con una media del 2% a fronte di un aumento dei consumi attestato solo intorno allo 0,5% annuo. Nel solo comparto dei prodotti lattiero-caseari l'Europa, nel giro di 15 anni (1969-83), diventò esportatrice netta e affrontò vere e proprie emergenze di sovrapproduzione<sup>7</sup>. In effetti, l'intervento comunitario nel settore agricolo nasce in un periodo caratterizzato da una situazione deficitaria per quasi tutti i prodotti alimentari.

La politica agricola comune, se da un lato ha contribuito a far diventare l'Unione Europea il primo importatore e secondo esportatore (dopo gli USA) di prodotti agricoli del mondo, dall'altro ha causato contemporaneamente cospicui aumenti produttivi che si sono rivelati superiore alle capacità di assorbimento del

---

<sup>6</sup> Cfr. M.G. Grillotti- Di Giacomo: *La riscoperta del territorio e della geografia nella più recente evoluzione della politica agricola comunitaria*, in "Bollettino Società Geografica Italiana", Serie XII, Vol. VIII, 2003, pp. 627-646

<sup>7</sup> Cfr. R. Lizzi, *La politica agricola*, Studi e ricerche, 2002, p. 105

mercato stesso. Inoltre ha continuato a mantenere un livello dei prezzi dei prodotti agricoli più elevati di quelli mondiali e ha funzionato in maniera differente, sostenendo maggiormente le aree ad agricoltura intensiva e i prodotti continentali rispetto a quelli mediterranei. Ha agito in maniera differenziata anche da prodotto a prodotto, ad esempio è stato applicato il principio comunitario in modo rigido per alcuni prodotti (cereali e carne), in modo più flessibile per altri (ortofrutta) e per nulla per altri ancora (come mais, semi oleosi). Per di più si è verificato che le imprese agricole sceglissero cosa produrre in base agli accoppiati, una sorta di “caccia” ai sussidi fino a quel momento concessi.

Negli anni '70 il livello dei prezzi era raddoppiato in termini nominali in modo tale da compensare gli effetti dell'inflazione e da garantire i redditi agricoli. Quindi, il risultato nel medio periodo è stato: prezzi elevati e maggiore progresso tecnico-scientifico a fronte di crescita lenta dei consumi interni<sup>8</sup>.

Questa spettacolare crescita era infatti dovuta all'uso di metodi agricoli via via più intensivi, non sempre attuati nel rispetto dell'ambiente e concentrati su una parte sempre più ridotta della superficie rurale europea.

I successi conseguiti nel promuovere la produttività e gli approvvigionamenti si sono, nel tempo, trasformati in “eccessi” tanto che le istituzioni sono state chiamate ad intervenire sul controllo delle produzioni di alcuni comparti per porre rimedio a questi esiti distorsivi.

---

<sup>8</sup>Cfr. R. Lizzi: *idem* p. 104

Le prime direttive sulle politiche socio-strutturali e di sviluppo rurale arriveranno solo nel 1972 ma rimasero scarsamente applicate negli Stati-membri, e la Politica agricola inizialmente elaborata fu applicata fino al 1992.

Nel 1984 si introdusse un regime di quote di produzione nel settore del latte<sup>9</sup>, nel 1988 si fece ricorso agli stabilizzatori di bilancio (riduzioni automatiche dei prezzi delle diverse categorie di prodotti) laddove si superavano le quantità massime garantite.

Con la pubblicazione del Libro Verde si avanzarono alcune proposte di modifica nella direzione di un aggiustamento della politica dei prezzi, nel rilancio della politica strutturale, nel sostegno allo sviluppo eco-compatibile<sup>10</sup>.

Gli anni '80 hanno evidenziato i limiti degli approcci "tradizionali" in materia di sviluppo, approcci fondati su politiche essenzialmente "promosse dall'alto", "discendenti" ("*top-down*"), nonché su interventi per lo più settoriali, indistinti e volti ad applicare ovunque il modello "urbano" o quello delle zone più dinamiche.

Dal secondo Dopoguerra, pertanto, nel mondo rurale ha prevalso uno scenario incentrato sull'ammodernamento e sulla diversificazione dell'agricoltura che ha profondamente marcato i territori che se ne sono fatti promotori.

E' vero si che i propositi iniziali sono stati portati a termine con successo, ma hanno creato tuttavia squilibri evidenti: destabilizzazione del mercato

---

<sup>9</sup> Reg. 856/1984 del 31 marzo 1984

<sup>10</sup> Cfr. R. Lizzi: *Idem*, p. 109

comunitario e internazionale a causa della formazione di eccedenze da smaltire; aumento delle spese agricole conseguenti al *surplus* produttivo; creazione di un sistema artificioso e instabile che, tuttavia, non ha promosso un miglioramento tecnologico e strutturale delle aree rurali; aggravamento dello squilibrio tra aree favorite e sfavorite; sperequazione degli aiuti (l'80% del sostegno destinato al 20% dei produttori).

Fino agli anni 90, le dinamiche del *decision making* agricolo comunitario si sono sviluppate sulla base di un sistema che ha favorito esiti di sostanziale compromesso fra le parti (legislatore e beneficiari degli aiuti), soluzioni tendenzialmente prossime allo status quo<sup>11</sup>.

### **1.3 Riflessioni sugli effetti e prospettive di cambiamento**

Già all'inizio degli anni Settanta si ha un'inversione di rotta con l'introduzione di interventi di carattere strutturale, che rappresentano i primi tentativi di correggere quel modello settoriale impostato quasi esclusivamente sul sostegno alla produzione e alla competitività delle aziende.

I punti di partenza del dibattito sono due: la crisi dei vecchi parametri di politica agraria e del suo modello di intervento settorialistico, e gli studi sullo

---

<sup>11</sup> Cfr. R. Lizzi, *Idem*, p. 102

sviluppo locale e sul territorio. Tutto parte dal ruolo e dall'importanza dell'agricoltura. L'agricoltura non era più vista come la componente principale del sistema produttivo della maggioranza delle aree rurali e il suo peso produttivo era in progressivo declino. Di conseguenza non poteva essere più considerata come il fulcro delle politiche di sviluppo di tali aree. Anzi, secondo alcuni studiosi, una politica agricola fortemente settoriale ha impedito l'innescarsi di meccanismi di diversificazione e di sviluppo locale endogeno, di politiche più selettive e innovative e potenzialmente più efficienti, anche se avrebbe comportato maggiori rischi e più alti costi sia da parte delle istituzioni politiche che dei beneficiari<sup>12</sup>.

La necessità di una politica europea di sviluppo rurale si afferma, per la prima volta, nel documento di riflessione *“Il futuro del mondo rurale”* pubblicato nel 1988 dalla Commissione europea.

Nel documento si evidenzia che le aree rurali comunitarie sono estremamente diverse tra loro, sia dal punto di vista della dipendenza dal settore agricolo, sia per fenomeni di spopolamento che di carenze di infrastrutture e servizi. Una prospettiva di sviluppo di queste aree appariva sempre meno legata al flusso di capitali esterni e sempre più dipendente dalla valorizzazione delle risorse endogene, senza però sottovalutare l'importanza delle risorse finanziarie. Inoltre *“...le nozioni di spazio o di mondo rurale vanno ben oltre una semplice delimitazione geografica e si riferiscono a tutto un tessuto economico e sociale*

---

<sup>12</sup> Cfr. De Filippis- Storti: *Le politiche di sviluppo rurale nell'UE: un “secondo pilastro” tutto da inventare*. INEA, Work paper 13/01, 2002, p. 3

*comprendente un insieme di attività alquanto diverse... agricoltura, artigianato, piccole e medie industrie, commercio, servizi*<sup>13</sup>".

L'intervento comunitario doveva dunque cominciare ad ispirarsi ad un modello di sviluppo endogeno e flessibile capace di cogliere e valorizzare opportunamente le diversità degli ambienti economico-sociali territoriali, in modo che lo sviluppo si realizzasse in funzione delle qualità e delle potenzialità delle risorse interne.

Le nuove problematiche che si affacciavano erano:

- pressione del mondo moderno (vicinanza/inclusione nelle città, concorrenza per le risorse naturali, per gli usi industriali e turistici);
- declino rurale (indebolimento dell'agricoltura e conseguente carenza di servizi e di infrastrutture nelle aree rurali);
- marginalizzazione (spopolamento rurale, abbandono del territorio rurale fino alla sua quasi totale "desertificazione").

Cominciava, dunque, ad essere evidente che le politiche di gestione dei mercati e di regolazione dei prezzi non potevano da sole apportare una risposta soddisfacente ai problemi dell'agricoltura europea. Bisognava cominciare a tener conto dell'ambiente economico e sociale delle aziende agricole, della diversificazione delle attività e della produzione, delle esigenze ambientali e di tutela del territorio. Si trattava di un cambiamento radicale rispetto ai tradizionali modelli di crescita esogeni e per essere applicati richiedevano nuove capacità

---

<sup>13</sup> COM(88) 501 final

progettuali e operative in grado di trasformare l'identità e la cultura delle aree rurali in fattori strategici di sviluppo<sup>14</sup>.

Le strategie di sviluppo della nuova ruralità in Europa erano:

1. protezione dello spazio rurale (tramite la gestione dell'uso del territorio con severi piani urbanistici, con parchi e aree protette)
2. contenimento dell'esodo rurale (attraverso la diversificazione produttiva verso artigianato, turismo rurale, servizi culturali)
3. impedire la desertificazione umana (come la strategia del contenimento dell'esodo, però attuata con maggiore tempestività e incisività)

Dal 1988, la Commissione europea attua una politica di coesione economica e sociale cosiddetta "integrata", ossia volta a coordinare e ad utilizzare in modo complementare i 3 "Fondi strutturali" europei - Fondo Sociale Europeo (FSE), Fondo Europeo per lo Sviluppo Rurale (FESR), Fondo Europeo di Orientamento e Garanzia (FEOGA), e a favorire investimenti per programmi pluriennali concentrati su determinati obiettivi, in cui rientrano anche quelli che riguardano lo sviluppo rurale. In particolare:

- Obiettivo 1, che riguarda le regioni in ritardo di sviluppo;
- Obiettivo 5, che promuove lo sviluppo rurale attraverso l'adeguamento delle strutture agrarie (5a) e lo sviluppo delle zone rurali (5b)<sup>15</sup>;

---

<sup>14</sup> Cfr. M. Sassi: *Il modello di sviluppo rurale definito dall'UE*, 2004, p. 1

<sup>15</sup> Reg. CE (2052/88), art 1

– Obiettivo 6, che prevede l’adattamento economico delle regioni scarsamente popolate.

Gli obiettivi 1, 5b e 6 sono a forte impatto territoriale e quindi volti alla coesione economico-sociale (nel senso che solo alcune regioni o parti di esse sono ammesse a beneficiare delle azioni previste). I rimanenti non enunciati, sono di tipo orizzontale, cioè interventi che hanno come fine quello di contribuire alla soluzione di problemi settoriali, importanti dal punto di vista comunitario, nonostante la loro azione si concentri sulle aree più deboli.

## CAPITOLO 2

### L'EVOLUZIONE DELLA POLITICA AGRICOLA ORIGINALE COME POLITICA DI SVILUPPO RURALE.

#### 2.1 Concetto di ruralità

Il punto principale da cui bisogna partire è definire che cosa si intende per “ruralità”, e se questo termine possa essere usato come sinonimo di agricoltura. La Commissione europea riporta testualmente: -“Ruralità” e “aree rurali” sono -termini- abbastanza chiari, in quanto evocano concetti fisici, sociali e culturali che sono controparte dell’ “urbano”. Ma, in realtà, costruire una definizione univoca e “oggettiva” della ruralità sembra essere un compito impossibile”<sup>16</sup>.

Le difficoltà derivano da una trasformazione del concetto nel tempo e nello spazio da semplice contrapposizione all’urbano a luogo in cui si integrano il tessuto economico e sociale. Il concetto di agricoltura sarà sostituito sempre più spesso da quello di "ruralità", termine più completo che non si limita ad indicare delle caratteristiche paesaggistiche ma che evoca invece un’attività che non rappresenta più soltanto il settore produttore di beni primari. Diventa invece attività “sostenibile” dal punto di vista ecologico e non solo: “*rurale è spazio aperto non strutturato, da regionalizzare; rurale è spazio vissuto e ambiente naturale da salvaguardare e valorizzare a fini turistici; rurale è spazio da*

---

<sup>16</sup> Commissione Europea DGVI (1997), *Situation and outlook: rural development*, Commissione Europea CAP 2000, Working document.

*colonizzare da parte del terziario; rurale è baluardo contro l'artificialità dello sviluppo tecnologico assordante”<sup>17</sup>.*

Un territorio rurale è definito da una bassa densità demografica, da un'agricoltura non residuale e che costituisce il principio ordinatore dei costumi sociali e del paesaggio, dai vari settori economici (artigianato, piccola e media industria, turismo, servizi) integrati fra loro e con l'agricoltura e l'ambiente, e la cui conservazione deve essere visibile nel paesaggio. Il carattere saliente del territorio rurale è l'equilibrio delle componenti, storicamente durevole nel tempo e che tale deve restare anche per il futuro a garanzia della biodiversità e della diversità socio-culturale.

Infatti la conservazione dell'equilibrio del territorio rurale è perpetuata dai progetti di sviluppo rurale delle comunità rurali che intraprendono processi di cambiamento endogeno ma al tempo stesso conservativi, attraverso azioni condivise di rivitalizzazione, riproduzione e integrazione dell'economia locale, in una logica di auto-sviluppo e di sostenibilità<sup>18</sup>.

Per la «Carta rurale europea» i requisiti della ruralità sono: *«preponderanza delle colture agricole nell'uso del territorio; prevalenza di spazi verdi liberi a vocazione ecologica; bassa densità demografica; ripartizione diffusa della proprietà; presenza di comunità e centri abitati di piccola entità che favoriscono la personalizzazione dei rapporti umani e la partecipazione dei cittadini agli*

---

<sup>17</sup> Cfr, M.G. Grillotti. Di Giacomo: *La riscoperta del territorio e della geografia nella più recente evoluzione della politica agricola comunitaria* in “Bollettino Società Geografica Italiana”, Serie XII, Vol. VIII, 2003, pp. 627-646

<sup>18</sup> Cfr, Iacononi L. “La sfida della moderna ruralità: sviluppo rurale, ambiente e territorio” in Ragazzi D. (a cura di ), *L'agricoltura italiana tra prospettiva mediterranea e continentale*, Atti del XXXIII Convegno SIDEA, Napoli, 26-28 settembre 1996, Cercola (NA)

*affari comuni; economia caratterizzata dall'agricoltura e dalle professioni manuali e pratiche che implicano una polivalenza che favorisce l'autonomia e l'aiuto reciproco tra gli attori locali; presenza di un paesaggio naturale, trasformato dal lavoro umano che costituisce patrimonio dell'umanità; cultura basata sul saper vivere derivante da tradizioni e costumi locali»*

Per la «Carta rurale europea» le funzioni della ruralità sono:

- Economica: a tali aree viene attribuita principalmente una funzione relativa all'approvvigionamento alimentare della popolazione nel suo insieme e la produzione permanente di materie prime rinnovabili. Lo spazio rurale rappresenta anche la sede di piccole e medie imprese industriali, artigiane e commerciali, di produttori e fornitori di servizi, costituendo così il territorio necessario allo svolgimento di molte attività economiche che devono essere mantenute e sviluppate.
- Ecologica: allo stesso tempo, tali aree rappresentano l'ambiente adatto per la presenza di numerosi biotopi, favorevoli alla conservazione, riproduzione ed insediamento della fauna selvatica, il luogo di conservazione della flora e del patrimonio forestale ed il quadro naturale di attività di svago e riposo. La funzione ecologica dello spazio rurale si concretizza allora nella salvaguardia dell'ambiente mediante un utilizzo sostenibile delle risorse naturali.
- Sociale: infine, non può essere ignorata la funzione sociale dello spazio rurale che deve permettere e favorire lo sviluppo delle relazioni tra gli

abitanti dell'ambiente rurale. Questo è sede di molteplici realtà associative aventi finalità economica, ecologica e culturale. La funzione sociale di tale spazio è complementare rispetto ai bisogni della popolazione abitante negli spazi urbani e costituisce il punto di convergenza dell'identità culturale risultante dal legame fra le tradizioni ed il territorio.

Secondo la «Carta rurale», gli stati del Consiglio d'Europa devono farsi carico dell'urgenza di controllare ed eliminare le cause che rischiano di avviare molta parte dello spazio rurale europeo al declino, come: la crisi dell'agricoltura; l'esodo dalle campagne seppur in parte compensato da un afflusso di persone che lasciano le città per insediarsi in campagna; l'ineguaglianza delle infrastrutture, dei servizi, delle condizioni di vita e delle aspettative occupazionali dei giovani; la scomparsa delle istituzioni locali (comuni, scuole, parrocchie); la debolezza politica legata al progressivo indebolimento economico; la perdita di coscienza del proprio valore delle comunità rurali, ormai rassegnate a subire tutte le manipolazioni politiche e culturali<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> La Carta Rurale Europea, che rappresenta il documento di riferimento per la definizione dei caratteri e delle funzioni delle aree rurali e la base di partenza delle politiche comunitarie in materia di agricoltura e sviluppo di queste aree, è stata elaborata dal Consiglio d'Europa ed approvata il 25 ottobre 1996 dal Parlamento Europeo.

## 2.2 La politica di sviluppo rurale come “secondo pilastro” della PAC

Nel corso degli anni '90 nuove sfide si profilavano per l'agricoltura europea. All'interno dell'Unione si avvertì la necessità di rafforzare la competitività della produzione agricola a livello dei prezzi e della qualità tenendo conto delle esigenze dei consumatori e dell'attenzione per l'ambiente e del paesaggio. All'esterno dell'Unione c'era invece la necessità di allargare i confini comunitari, le esigenze della globalizzazione dell'economia e degli scambi internazionali.

Queste necessità hanno sottolineato l'urgenza di una revisione dei principi e degli obiettivi della vecchia politica agricola.

### 2.2.1 Riforma Mac Sharry

La prima grande riforma è stata quella di Mac Sharry del 1992<sup>20</sup>, con cui si è dato inizio al processo di disaccoppiamento del sostegno in alcuni comparti, i più “forti”, quelli continentali (seminativi, carne bovina), e con l'attuazione delle cosiddette “misure di accompagnamento”, tra cui rientrano in particolare le misure agro-ambientali. Si poneva per la prima volta l'accento sull'impatto dell'agricoltura sull'ambiente e si stabilivano incentivi per incoraggiare comportamenti eco-compatibili da parte degli agricoltori<sup>21</sup>.

La riforma prevedeva un'importante riduzione dei prezzi agricoli (mediamente del 33%) per renderli più competitivi sui mercati interni e

---

<sup>20</sup> Riforma denominata Mac Sharry, Reg. CE n° 2078/92, art 1, GU. CE. 30 luglio 1992, n. L 215

<sup>21</sup> Cfr. A.Povellato- B.E.Velazquez: *La riforma Fischler e l'agricoltura italiana*, in INEA, 2005, p. 1

mondiali, l'introduzione di aiuti diretti per gli agricoltori per compensare le perdite di reddito subite e per stimolarli ad adottare metodi produttivi meno intensivi, al fine di ridurre, appunto, l'impatto ambientale.

I nuovi obiettivi del regime di aiuti stabiliti erano:

- riduzione di input chimici e agricoltura biologica;
- estensivizzazione delle colture;
- riduzione della densità bovini;
- cura del paesaggio e tutela delle risorse naturali;
- “*set-aside*” ventennale;
- accesso al pubblico in aree naturali per scopi ricreativi.

A questi si aggiungevano tutta un'altra serie di interventi come gli aiuti al prepensionamento, alla forestazione e ai marchi DOP (Denominazione di Origine Protetta) e IGP (Indicazione Geografica Protetta)<sup>22</sup>.

Lo sviluppo rurale in quegli anni andava assumendo un'importanza sempre crescente nell'azione comunitaria dato il ruolo strategico che queste aree stavano rivestendo nel contribuire alla costruzione dell'integrazione europea in attuazione del principio di “coesione economica e sociale”<sup>23</sup>. Con questa consapevolezza la Commissione dell'UE, nel novembre 1996, ha dato un nuovo

---

<sup>22</sup> Reg. 2079/92; Reg. 2080/92; Reg. 2081/92

<sup>23</sup> Introdotta nell'Atto unico europeo del 1986, a cui appartengono anche i principi riguardanti la PAC. L'Atto introduce una politica comunitaria di coesione economica e sociale per controbilanciare gli effetti della realizzazione del mercato interno sugli Stati membri meno sviluppati e per ridurre il divario tra le diverse regioni. L'intervento comunitario si effettua attraverso il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR).

impulso a questa politica con l'organizzazione di una conferenza sullo sviluppo rurale (Conferenza di Cork).

Ormai, con la consapevolezza che le aree rurali, che ospitavano un quarto della popolazione, ricoprivano più dell'80% del territorio dell'Unione europea (a 15), che i loro abitanti rappresentavano un'autentica ricchezza per l'Unione, che l'agricoltura era e doveva rimanere un tramite essenziale tra la popolazione e l'ambiente e che gli agricoltori erano chiamati ad essere custodi di gran parte delle risorse naturali del territorio rurale, la politica agraria comune doveva essere adeguata alle nuove realtà e alle nuove sfide poste dalle richieste e dall'orientamento dei consumatori, dall'evoluzione degli scambi internazionali e dal futuro ampliamento dell'Unione<sup>24</sup>.

Diversi erano i punti su cui si soffermava:

Preferenza rurale. Lo sviluppo rurale sostenibile doveva diventare una priorità dell'Unione europea nonché il fondamento di ogni politica rurale nell'immediato futuro e dopo l'ampliamento. L'obiettivo doveva essere di arginare l'esodo rurale, combattere la povertà, promuovere l'occupazione e le pari opportunità e rispondere alle crescenti richieste in materia di qualità, salute, sicurezza, sviluppo personale e tempo libero nonché migliorare il benessere delle popolazioni rurali. Lo scopo finale era di preservare e migliorare la qualità dell'ambiente rurale integrando tutte le politiche comunitarie che avessero attinenza allo sviluppo rurale.

---

<sup>24</sup> Conferenza europea sullo sviluppo rurale, *L'Europa rurale- prospettive future*. Dichiarazione di Cork, Un'Europa Rurale Viva, Cork, 7-9 novembre 1996

Approccio integrato. La politica di sviluppo rurale doveva essere multidisciplinare nell'ideazione e multisetoriale nell'applicazione.

Diversificazione. Sostenere la diversificazione delle attività socio-economiche.

Sostenibilità. Le politiche dovevano promuovere uno sviluppo rurale che tutelasse la qualità e la tranquillità dei paesaggi rurali europei (risorse naturali, biodiversità e identità culturale) così che il loro sfruttamento da parte della generazione attuale non avrebbe compromesso le prospettive delle generazioni future.

Sussidiarietà. Considerata la diversità delle aree rurali dell'Unione, la politica di sviluppo rurale doveva seguire il principio della sussidiarietà. Doveva essere il più possibile decentrata e basata sul partenariato e sulla cooperazione tra tutti i livelli considerati (locale, regionale, nazionale ed europeo). Particolare importanza doveva essere attribuita alla partecipazione e alle iniziative che provenissero dalla base (approccio *bottom-up*).

Quindi diciamo che i nuovi obiettivi di questa politica dovevano essere:

- a. sensibilizzare la popolazione sull'importanza di dare un nuovo avvio alla politica di sviluppo rurale;
- b. aumentare la capacità di attrazione delle zone rurali per le persone e le attività economiche, con lo scopo di diventare centri di una vita più ricca per una sempre crescente varietà di popolazione di ogni età e categoria;

- c. svolgere un ruolo attivo nel promuovere lo sviluppo rurale sostenibile in un contesto internazionale<sup>25</sup>.

Ma il risultato raggiunto non fu una politica costituita *ex novo*, piuttosto un'evoluzione che manteneva ancora tratti della vecchia politica agricola, una sorta di compromesso tra innovatori e conservatori. Questo condizionò fortemente le nuove misure, creando un miscuglio eterogeneo di interventi, ambigui e per certi versi contraddittori, in cui prevalevano gruppi di interessi agricoli non disposti a cambiare la sostanza dell'ammontare<sup>26</sup>.

### 2.2.2 Agenda 2000

In un momento di profonda transizione, un'evoluzione delle politiche di sviluppo rurale dell'UE è stato segnato da Agenda 2000: la parte del documento che riguarda l'agricoltura sottolineava l'importanza di tali politiche e il ruolo delle aree rurali in uno sviluppo equilibrato e armonioso dell'UE<sup>27</sup>.

Questo documento proseguiva nella stessa direzione di quello del 1992, confermando il modo di affrontare i problemi dell'agricoltura in stretto collegamento con le questioni dello sviluppo sostenibile, dell'occupazione, dell'andamento dei mercati globali e degli obiettivi di allargamento ad est dell'Unione Europea. A queste considerazioni di base si sono poi aggiunti

---

<sup>25</sup> Conferenza europea sullo sviluppo rurale, L'Europa rurale- prospettive future. Dichiarazione di Cork, Un'Europa Rurale Viva, Cork, 7-9 novembre 1996

<sup>26</sup> Cfr. De Filippis- Storti. *Idem*, p. 6

<sup>27</sup> Cfr. L.Cesaro, *Politica di sviluppo rurale nelle regioni dell'obiettivo 5b- 1994-1999*, 2000, p. 7

motivi di riforma ben definiti, tra cui l'importanza degli effetti ambientali e la diversificazione in ambito rurale. C'era quindi un tentativo di fissare nuovi obiettivi ridefinendo strategie e strumenti nella direzione di un modello di “*agricoltura multifunzionale*” in cui stabilire i requisiti di competitività, redditività, qualità, sicurezza alimentare, sviluppo integrato, ecocompatibilità e tutela del territorio nelle aree rurali.

Dunque la riforma della PAC di Agenda 2000 era caratterizzata non solo da un nuovo forte abbassamento dei prezzi e nuovi aiuti diretti al reddito degli agricoltori ma soprattutto dalla definizione della politica di sviluppo rurale da semplice obiettivo a “secondo pilastro”.

Con la riforma attuata da Agenda 2000 la PAC si articolava intorno a 2 pilastri: il 1° era costituito dalla politica dei mercati, sostegno alla produzione e al mercato dei prodotti agricoli, il 2° da quello dello sviluppo rurale (che andò a sostituire le misure di accoppiamento).

Per attuare ciò si elaborarono nuovi programmi di sviluppo rurale e politiche strutturali fissando nuovi criteri generali e obiettivi comuni e prevedendo la concessione agli Stati-membri di un'autonomia sostanziale nella selezione degli strumenti, nella definizione di criteri e obiettivi specifici in base alle esigenze nazionali e locali di ciascuno<sup>28</sup>.

---

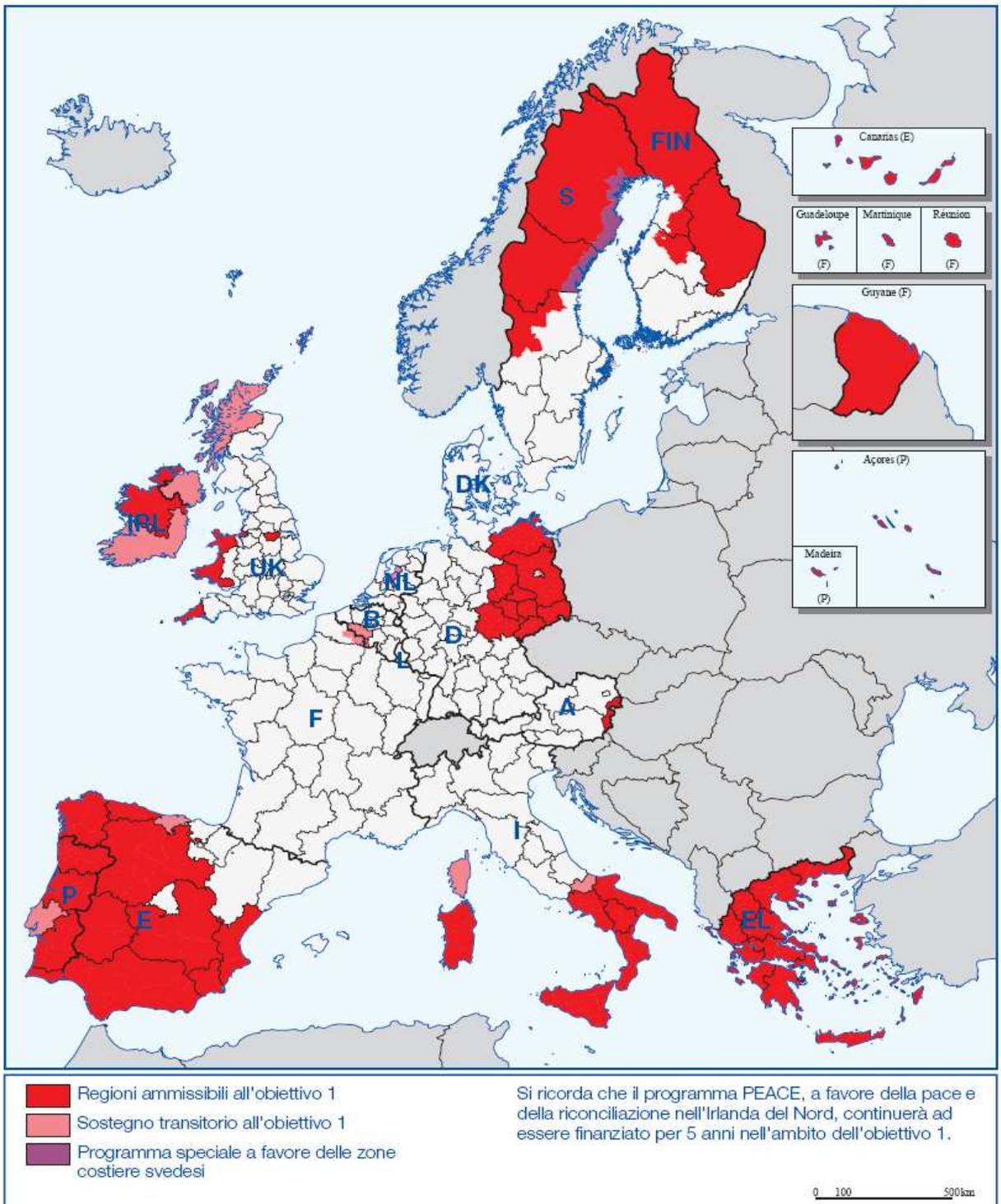
<sup>28</sup> Nell'ambito di Agenda 21 (a questo scopo) è stata inoltre approvata anche un riforma dei Fondi Strutturali, cioè quegli interventi aventi come obiettivo la coesione economica e sociale dell'Unione Europea. Nel 2003 questi si dividevano in: FESR: Fondo europeo di sviluppo regionale; FSE: Fondo sociale europeo; FEOGA: Fondo di orientamento e garanzia agricola; SFOP: Strumento per l'orientamento e il finanziamento della pesca; Fondo di coesione

La riforma dei Fondi strutturali contenuta in Agenda 21, operando nel senso della semplificazione rispetto al passato, ha ridotto il numero degli obiettivi prioritari di intervento da sei a tre, ai fini di una maggiore concentrazione delle risorse e quindi dell'efficacia degli interventi.

I nuovi “Obiettivi prioritari” erano:

- Obiettivo 1: tutte le Regioni il cui Pil procapite era inferiore al 75% della media comunitaria e quindi considerate in ritardo di sviluppo. In Italia erano comprese in questo obiettivo la Basilicata, la Calabria, la Campania, la Puglia, la Sardegna, la Sicilia e il Molise in regime transitorio; (convergenza)
- Obiettivo 2: comprendeva le zone in declino industriale (ex Obiettivo 2) e quelle rurali in declino (ex Obiettivo 5b) fuori Obiettivo 1; (competitività)
- Obiettivo 3: si caratterizzava per il campo di applicazione dedicato alla formazione, istruzione, e occupazione finanziato dal solo Fondo sociale europeo (FSE). Dal punto di vista territoriale riguardava le Regioni fuori Obiettivo 1; (occupazione).

# Carta delle zone obiettivo 1 dei Fondi strutturali per il periodo 2000-2006



Nell'ottobre 2002, al vertice europeo di Bruxelles, è stato raggiunto un accordo sull'allargamento e sul quadro finanziario sulla spesa agricola: esso prevedeva che il bilancio destinato alla politica agricola non dovesse cambiare fino al 2006, mentre dal 2007 al 2013 la spesa agricola non potrà superare il livello del 2006 (45 miliardi di euro), anche qualora l'Europa si allargasse ai nuovi Paesi.

Il vertice europeo di Copenaghen del 2002, ha sancito l'ingresso di 10 nuovi Paesi nell'Unione Europea dal 1° maggio 2004 e ha completato il quadro finanziario delle spese agricole con un accordo con i nuovi Paesi aderenti; i pagamenti diretti agli agricoltori dei PECO (Paesi dell'Europa Centrale ed Orientale) sono stati introdotti in maniera progressiva, gradualmente: era stato previsto per il 2004 un importo pari al 25% di quelli erogati agli agricoltori dell'Ue, 30% per il 2005, 35% per il 2006, 40% per il 2007, 50% per il 2008 e solo nel 2013 si raggiungerà un'eguaglianza di trattamento<sup>29</sup>.

### 2.2.3 Riforma Fischler e attuale programmazione 2007-2013

Per verificare gli effetti dei meccanismi introdotti ed apportare gli opportuni aggiustamenti, per il 2003, viene programmata la revisione di medio periodo della PAC<sup>30</sup>.

Dopo una lunga contrattazione la revisione è diventata la Riforma Fischler<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Cfr, IRER, *Allargamento della Unione europea e la riforma della Pac*, 2005 p. 58

<sup>30</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo COM (2002) 394

La “riforma Fischler” rappresenta l’epilogo delle politiche di sostegno ai prezzi ed ai mercati, poneva di fatto fine alla parabola storica della “vecchia PAC” e mutava in modo sostanziale il quadro di riferimento rispetto al quale l’agricoltura avrebbe dovuto operare negli anni successivi.

Tra le novità introdotte, il disaccoppiamento è sicuramente quella di maggiore rilevanza ed incisività, un pagamento unico per azienda per gli agricoltori dell’UE, indipendente dalla produzione (“disaccoppiamento” dell’aiuto), anche se alcuni elementi degli aiuti accoppiati potevano essere mantenuti. In particolare, la principale caratteristica del regime disaccoppiato introdotto è che, nei settori interessati, gli aiuti sarebbero stati concessi in modo del tutto indipendente dalle scelte produttive effettuate dagli agricoltori.

Questi avrebbero potuto anche scegliere di non effettuare alcuna produzione, limitandosi ad eseguire quel minimo di pratiche necessarie ad assicurare il rispetto delle norme in materia di ambiente (“condizionalità ambientale”).

Altra novità era il meccanismo della cosiddetta “modulazione dinamica”, tramite cui una mole non indifferente di risorse si sono trasferiti dal primo pilastro (aiuti diretti) al secondo pilastro (sviluppo rurale); un meccanismo di disciplina finanziaria destinato a subordinare a un massimale le spese di sostegno del mercato e degli aiuti diretti tra il 2007 e il 2013, affinché non venisse superato il bilancio agricolo fissato fino al 2013<sup>32</sup>. La riforma comprendeva peraltro una revisione della politica di Organizzazione Comune dei

---

<sup>31</sup> Reg. CE 1782/2003, “regolamento orizzontale”

<sup>32</sup> Cfr. F.Ventura –A. Frascarelli: *Guida pratica alla riforma Pac*, 2004, p. 16

Mercati (OCM). Sono stati riformati già numerosi settori: il tabacco, il luppolo, il cotone, l'olio d'oliva e lo zucchero.

Nel complesso, la riforma Fischler è una buona riforma, che libera la Politica agricola comune da gran parte delle distorsioni accumulate nel passato non sempre positive e che crea i presupposti perché essa si tolga di dosso l'immagine di politica protezionistica e assistenziale, che sprecava risorse pubbliche per perseguire obiettivi obsoleti.

Proprio per questo, però, è necessario essere ben consapevoli che la riforma non è stata un punto di arrivo, ma l'avvio di un processo di cambiamento<sup>33</sup>.

Infatti successivamente, nel settembre del 2005, il Consiglio ha adottato disposizioni relative ad una nuova politica di sviluppo rurale, cioè quella per l'attuale periodo 2007-2013<sup>34</sup>, ispirata ai principi della continuità e, appunto, del cambiamento.

Un momento fondamentale per il dibattito sull'evoluzione della politica di sviluppo rurale in un'Europa a 25 Stati è stata la conferenza di Salisburgo del 12 novembre 2003, convocata per fare il punto su come questa politica dovesse essere applicata e soprattutto per individuare le linee guida del successivo periodo di programmazione. Qui la Commissione europea rese noto le proprie proposte all'interno del "Terzo rapporto sulla coesione"<sup>35</sup>, relative al quadro finanziario da adottare a partire dal 2007. Sotto i riflettori dell'incontro di

---

<sup>33</sup> Cfr, De Filippis, *La nuova Pac dopo la riforma fiscale: opportunità e minacce per l'agricoltura meridionale*. Rassegna Economica, n.2, 2005, p. 10

<sup>34</sup> Regolamento CE n. 1698/2005 del 20 settembre 2005

<sup>35</sup> COM(2004) 107 final

Salisburgo il ruolo della politica di sviluppo rurale come: motore della ristrutturazione dell'agricoltura per una maggiore competitività; caposaldo per la gestione dell'ambiente e del suolo; elemento fondamentale dell'economia rurale; opportunità per la semplificazione e l'implementazione delle politiche<sup>36</sup>.

La Commissione riteneva che il futuro della politica di sviluppo rurale avrebbe dovuto essere improntato sui seguenti principi:

1. La vitalità del territorio rurale come interesse non soltanto della società rurale ma di tutta la società;
2. La salvaguardia della diversità del territorio rurale europeo e la promozione dei servizi forniti dall'agricoltura multifunzionale;
3. La competitività del settore agricolo, tenendo conto del diverso potenziale agricolo delle varie zone rurali;
4. La politica di sviluppo rurale 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, all'impatto della riforma della PAC e all'evoluzione del commercio dei prodotti agricoli;
5. Una politica di sviluppo rurale al servizio delle esigenze della società rurale per contribuire alla coesione;
6. Una politica di sviluppo rurale attuata in collaborazione tra le organizzazioni pubbliche e private e la società civile, secondo il principio di sussidiarietà. Necessario era un dialogo a tutto campo tra i protagonisti del

---

<sup>36</sup> [www.ermesagricoltura.it/rivista/2003/novembre](http://www.ermesagricoltura.it/rivista/2003/novembre)

mondo rurale in sede di elaborazione, attuazione, controllo e valutazione dei programmi;

7. Partnership locali e approccio partecipativo dal basso, tenendo conto dell'esperienza acquisita attraverso il programma LEADER<sup>37</sup>. Occorre lasciare spazio all'esplorazione di soluzioni innovative a livello locale;

8. Necessario e urgente era procedere ad una sostanziale semplificazione della politica comunitaria di sviluppo rurale<sup>38</sup>.

Praticamente i nuovi Assi stabiliti per il periodo 2007-2013 sono<sup>39</sup>:

### **Asse 1: Competitività del settore agricolo e forestale**

**Risorse umane:** Formazione ed azioni di informazione; giovani agricoltori; prepensionamento; servizi di consulenza aziendale;

**Risorse fisiche:** Investimenti nelle aziende; investimenti per la trasformazione e commercializzazione prodotti agricoli e forestali; infrastrutture;

**Miglioramento della qualità:** Rispetto delle norme; partecipazione a sistemi di qualità;

**Norme transitorie per i nuovi Stati Membri**

### **Asse 2: Ambiente/gestione del territorio**

**Uso sostenibile delle terre agricole – LFA (*Logical Framework Approach*-**

---

<sup>37</sup> Iniziativa Comunitaria (IC) LEADER (*“Liaison Entre Actions de Développement de l’Economie Rurale”* - Collegamento tra Azioni di sviluppo dell’Economia rurale), iniziata nel 1991 con LEADER I, è lo strumento di politica strutturale dell’Unione europea che ha l’obiettivo di accompagnare lo sviluppo delle zone rurali d’Europa attraverso azioni volte a ridare vitalità a questi territori.

<sup>38</sup> Conclusioni della seconda conferenza europea sullo sviluppo rurale (Salisburgo, 12-14 novembre 2003), MEMO/03/236 Bruxelles, 21 novembre 2003

<sup>39</sup> Decisione 2006/144/CE del Consiglio del 20 febbraio 2006, GU L 55 del 25.02.2006

efficace programmazione delle attività) in zone di montagna e altre zone con svantaggi naturali; Agro-ambiente e benessere animale (*cross compliance*);

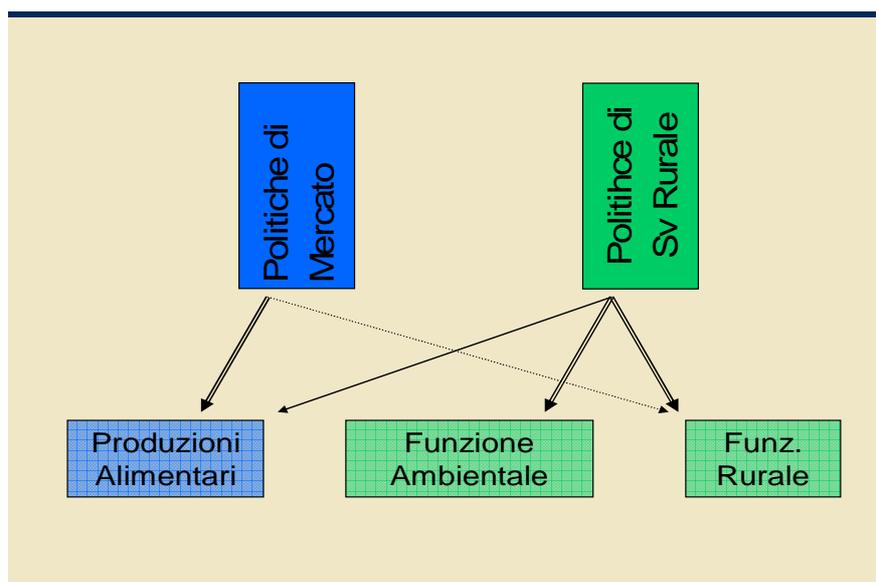
**Uso sostenibile delle foreste** - Imboschimento delle superfici agricole e non agricole; Sistemi agro-forestali; Premi ambientali; Ricostituzione potenziale produttivo e prevenzione;

### **Asse 3: Diversificazione dell'economia rurale/qualità della vita**

**Diversificazione dell'economia rurale:** Diversificazione verso attività non agricole; creazione e sviluppo di micro imprese (non agricole); incoraggiamento di attività turistiche; miglioramento del patrimonio naturale.

**Miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali:** Servizi essenziali, rinnovamento villaggi e patrimonio culturale, formazione professionale specifica per l'asse 3, acquisizione di competenze (strategia di sviluppo locale)<sup>40</sup>.

### **Multifunzionalità dell'agricoltura**



Fonte: M. Rastelli, *Le proposte per il nuovo sviluppo rurale 2007-2013*

<sup>40</sup> Matteo Rastelli, *Le proposte per il nuovo sviluppo rurale 2007-2013*, Commissione europea Direzione Generale Agricoltura e Sviluppo Rurale.

In pratica avremo un'agricoltura multifunzionale che al tempo stesso dovrà impegnarsi nel sostenere la competitività dei prodotti alimentari sia in termini di quantità che di qualità, svolgere una funzione ambientale attraverso la promozione di una gestione sostenibile delle terre, e una funzione di sviluppo delle zone rurali attraverso la diversificazione delle attività economiche.

## **2.4 Interrelazione tra politica agricola e politica ambientale**

Politica agraria e politica ambientale sin dall'inizio hanno rappresentato per la Comunità europea due filoni di intervento ben distinti, che per decenni sono stati portati avanti con obiettivi e strumenti non coordinati e a volte anche conflittuali tra loro. Infatti il problema "ambiente" non esisteva nei trattati istitutivi e perciò si diede avvio ad una Politica agricola comunitaria che incentivava la produttività di massa nei suoi tratti più intensivi<sup>41</sup>.

Solo negli anni '80, dopo che finalmente ci si rese conto di aver sottovalutato i bisogni ambientali, le due politiche cominciarono a trovare punti di convergenza: nel 1985 la Commissione europea lanciò un progetto<sup>42</sup> per una generale riforma che prendeva in considerazione, oltre a strumenti di intervento per ridurre l'intensivizzazione produttiva, anche il contenimento delle esternalità

---

<sup>41</sup> Cfr. A. Mattei, *Interrelazione tra PAC e Politica Ambientale nei programmi dei Fondi strutturali*, 2002, p. I

<sup>42</sup> Libro verde, COM (85) 333 def.

negative (cioè i danni causati all'ambiente nell'esercizio dell'attività agricola, come ad esempio inquinamento atmosferico o delle falde acquifere, alterazione della biodiversità, deterioramento del paesaggio, etc..).

L'Atto Unico Europeo del 1987 introdusse una base giuridica specifica per l'azione comunitaria in materia ambientale: artt. 130 R, 130 S e 130 T del Trattato CEE (con cui si specificava che l'obiettivo dell'azione della Comunità in materia ambientale dovesse essere quello di salvaguardare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente; contribuire alla protezione della salute umana; garantire un'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali)<sup>43</sup>.

Successivamente furono approvati diversi regolamenti in materia, come quello che prevedeva aiuti per le zone più sensibili dal punto di vista ambientale<sup>44</sup>, quello che introdusse il *set-aside*<sup>45</sup>, aiuti alle aziende per investimenti in campo di tutela ambientale e forestale<sup>46</sup>, per l'estensivizzazione delle produzioni<sup>47</sup> e per l'agricoltura biologica<sup>48</sup>. Questi regolamenti influenzarono molto il quadro di riferimento delle linee direttrici della PAC e ne determinarono un adeguamento degli obiettivi.

In un contesto in cui si avvertiva sempre più l'esigenza di una tutela dell'ambiente, la Commissione europea operò una profonda e alternativa impostazione anche in seguito al Trattato di Maastricht, che stabilì che tra i compiti prioritari dell'Unione vi fosse quello di promuovere una crescita

---

<sup>43</sup> Atto Unico Europeo del 28.02.1986. GU L 169 del 29.06.1987

<sup>44</sup> Reg. 797/85 – GUCE, L, 30/3/85, n°93

<sup>45</sup> Reg. 1094/88

<sup>46</sup> Reg. 3808/88

<sup>47</sup> Reg. 4115/88

<sup>48</sup> Reg. 2328/91

sostenibile che rispettasse l'ambiente, affinché la protezione ambientale non solo rappresentasse uno scopo autonomo ma assumesse qualifica di "politica"<sup>49</sup>.

Di tutto ciò si è tenuto conto in AGENDA 2000, condizionata dal Quinto programma di azione per l'ambiente, con la strategia comunitaria in materia di ambiente per il periodo 1992-2000. Questa si basava sui principi dello sviluppo sostenibile, cioè sull'elaborazione di una politica e di una strategia intese a garantire la continuità nel tempo dello sviluppo economico e sociale, nel rispetto dell'ambiente, senza compromettere le risorse naturali indispensabili all'attività umana. Anche l'agricoltura era considerata responsabile del deterioramento dell'ambiente, a causa dell'aumento delle colture intensive, del ricorso ai fertilizzanti e dell'accumulo di eccedenze<sup>50</sup>.

La Riforma Fischler, poi, ha introdotto il principio della "condizionalità ambientale", cioè il sostegno pubblico sarebbe stato subordinato al rispetto di norme in materia ambientale, di sicurezza alimentare, di salute animale e vegetale, del benessere degli animali e all'obbligo di mantenere la terra in buone condizioni agronomiche e ecologiche. L'obiettivo era quello di vincolare al rispetto delle norme vigenti<sup>51</sup>.

Si cominciarono ad introdurre valori di riferimento per distinguere le attività dannose per l'ambiente da quelle che recavano benefici, e si integrava la componente ambientale in tutte le politiche settoriali dell'UE col principio

---

<sup>49</sup> Trattato sull'Unione europea (trattato di Maastricht) 07.02.1992, GU CE 191 del 29.07.1992, artt. 2 e 3

<sup>50</sup> Comunicazione della Commissione, "*L'ambiente in Europa: quale direzione per il futuro?*" Valutazione globale del programma di politica ed azione della Commissione Europea a favore dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile, "Verso la sostenibilità"- GUCE C138 del 17/5/93

<sup>51</sup> Regolamento CE n° 1782/2003

dell'azione preventiva e del principio “chi inquina paga”<sup>52</sup> (*Polluter Pays Principle* - PPP).

Veniva inoltre attivato un sistema di “credito energetico”, detto *carbon credit*, finalizzato ad incentivare la produzione di colture energetiche in grado di ridurre le emissioni di biossido di carbonio e ciò anche in considerazione della comunicazione della Commissione che rendeva obbligatorio l'uso dei biocarburanti<sup>53</sup>.

Con l'attuale programmazione la questione ambientale diventa il fulcro e il principio ispiratore delle azione da intraprendere.

Con l'articolo 174 del trattato CE si ha l'integrazione della dimensione ambientale nei PSR (Piani di Sviluppo Regionali). L'articolo stabilisce, infatti, che la politica della Comunità in materia ambientale deve essere fondata sul principio della precauzione. Per questo si impone che venga effettuata una valutazione ambientale *ex ante* per tutti i piani e i programmi che sono elaborati per i vari settori tra cui quello agricolo, forestale, della pesca, delle acque, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli<sup>54</sup>.

Lo strumento finanziario unico dedicato al sostegno dei progetti comunitari in campo ambientale per il periodo 2007-2013 è denominato LIFE+<sup>55</sup> e opera per l'attuazione degli obiettivi del Sesto programma di Azione ambientale.

---

<sup>52</sup> Direttiva 2004/35/CE, GU L 143 del 30. 04. 2004

<sup>53</sup> COM(2006) 34 final, “*An UE strategy for biofuel*”

<sup>54</sup> Regolamento CE n. 1698/2005

<sup>55</sup> Regolamento CE n. 614/2007 pubblicato in GUUE L 159 del 9 giugno 2007, programma approvato per la prima volta nel 2000 con LIFE-Ambiente, regolamento CE n. 1655/2000

## **CAPITOLO 3**

### **PROSPETTIVE DOPO IL 2013 NEI PAESI DELL'UNIONE A 27**

#### **3.1 Quadro socio-economico dell' UE allargata**

Il 1° maggio 2004, dieci nuovi Paesi e quasi 75 milioni di abitanti sono entrati a far parte dell'Unione europea. L'UE a 25 membri costituiva uno spazio politico ed economico di 450 milioni di cittadini e comprendente tre ex repubbliche sovietiche (Estonia, Lettonia, Lituania), quattro ex Stati satelliti dell'URSS (Polonia, Repubblica ceca, Ungheria, Slovacchia), un'ex repubblica jugoslava (Slovenia) e due isole del Mediterraneo (Cipro e Malta).

Nel 2007 sono poi entrate a far parte dell'Unione anche Romania e Bulgaria, con i loro 30 milioni di abitanti.

Questo allargamento storico dell'Unione da 15 a 27 membri conclude un lungo processo di adesione che ha permesso la riunificazione del popolo europeo.

Unificazione territoriale ma non economica o sociale.

Infatti a livello di sviluppo regionale abbiamo un divario significativo : nel 2002 le 10 regioni meno prospere dell'Unione a 25 avevano un PIL procapite pari al 36% della media comunitaria, a fronte del 189 % delle 10 regioni più

prosperare. Un quarto della popolazione europea a 25, residente in 64 regioni, registrava un PIL procapite inferiore al 75% della media, una realtà che riguardava quasi il 90% dei nuovi Stati membri, ad eccezione di pochi, contro un 19% del totale della popolazione UE a 15. Nello stesso 2002, il 10% della popolazione dell'Unione a 25 residente nelle regioni meno prospere assorbiva solo il 1,5% del PIL totale, a fronte del 19% del 10% della popolazione che viveva nelle regioni più prospere.

Nel 2003 il PIL procapite andava dal 41% della media comunitaria in Lettonia e il 215% del Lussemburgo. Come la Lettonia, altri nuovi Stati membri (Polonia, Lituania, Estonia, compresi anche Romania e Bulgaria) non raggiungevano il 45%<sup>56</sup>.

Il PIL in SPA (Standard di Potere d'Acquisto) delle 254 regioni dell'Unione a 25 oscillava tra il minimo del 33% della media comunitaria, nella regione polacca di Lubelskie, e il massimo del 278% della regione britannica di Inner London. Erano 37 le regioni che si collocavano al di sopra della soglia del 125%, tra cui anche la regione Praga, la sola tra i nuovi paesi membri. Erano invece 60 le regioni che presentavano un PIL procapite inferiore a 75% della media comunitaria, tra cui 6 delle 16 regioni polacche con un PIL compreso tra 33-37%.

---

<sup>56</sup> Terza relazione intermedia sulla coesione COM2005/192 del 17.5.2005, pp. 3-4

In Italia si andava dal 160% di Bolzano e 137,4% della Lombardia al 68,5% della Calabria<sup>57</sup>. Disparità interne che esistevano ed esistono più o meno in tutti gli Stati membri<sup>58</sup>.

Ma nell'ultimo decennio, tali disparità all'interno dell'Unione europea sono diminuite considerevolmente, grazie al fatto che la crescita nelle regioni meno prospere è stata superiore a quella registrata in altre aree. Questo ha significato anche una riduzione della divisione tra i Paesi centrali e quelli periferici.

I quattro (ex) Paesi della coesione continuano a ridurre il divario: tra il 1995 e il 2005 Grecia, Spagna, Irlanda e Portogallo hanno evidenziato prestazioni discontinue ma nel complesso, salvo che in Portogallo, la crescita economica è stata costantemente superiore alla media comunitaria.

Anche le regioni in ritardo di sviluppo stanno recuperando: nel 2004 la situazione è migliorata notevolmente, presentando solo 70 regioni in ritardo di sviluppo, di cui 49 nei nuovi Stati membri e solo 21 nel resto dell'Unione (tra cui 3 regioni italiane -Campania, Puglia e Sicilia- hanno visto scendere il PIL pro capite al di sotto del 75% della media comunitaria).

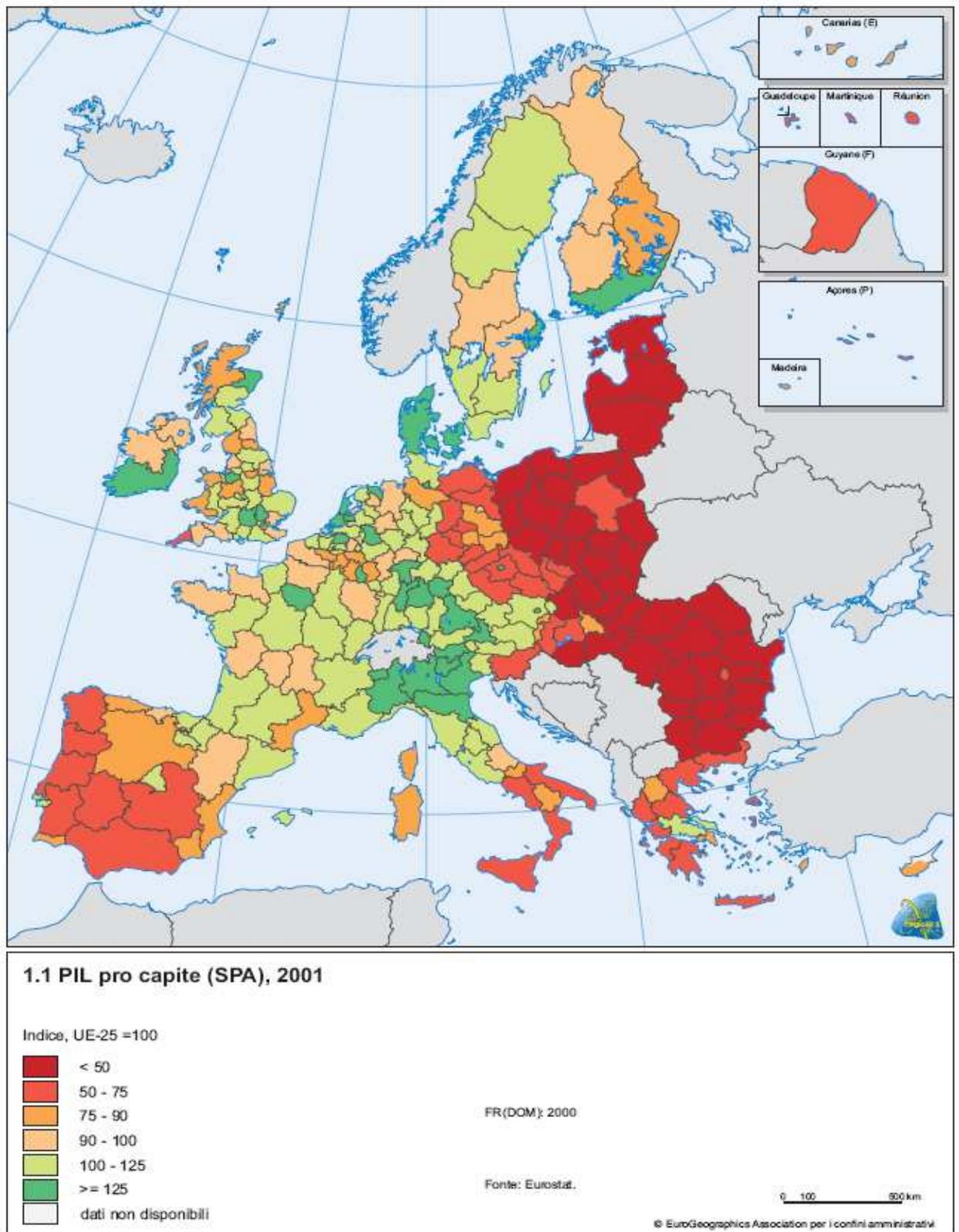
Quello che si può notare è che in tutto il territorio dell'Unione, l'attività economica si è concentrata, all'interno degli Stati membri, nelle regioni delle capitali, ad eccezione solo di Berlino e di Dublino. Tra il 1995 e il 2004 la quota di PIL prodotta dalle regioni delle capitali sul totale nazionale è aumentata in media del 9% a fronte di un aumento della popolazione del 2%. Questa

---

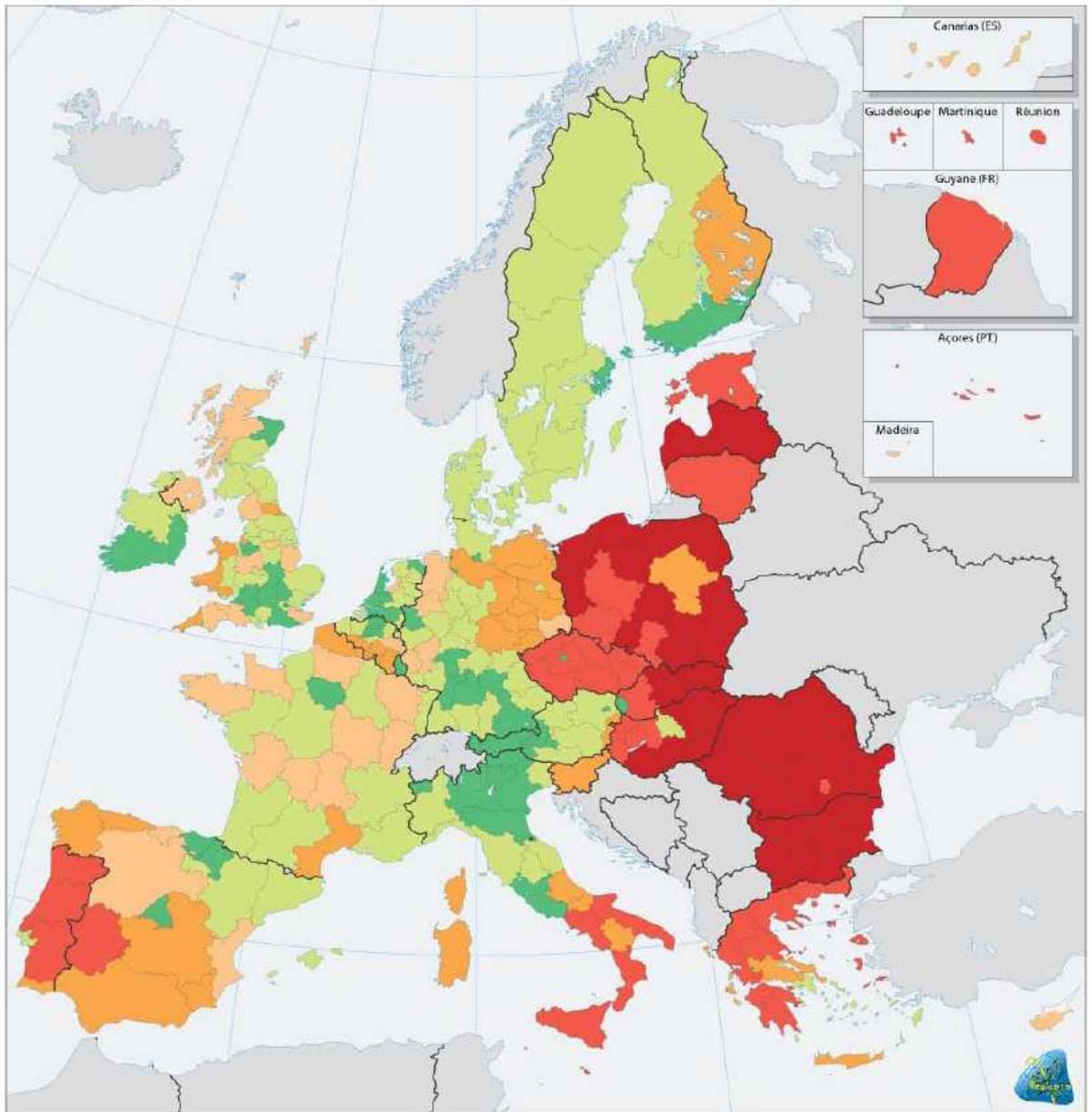
<sup>57</sup> Cfr, F. Mastronardi .- Valeriani, *La politica di coesione nell'Europa a 27*, 2006, pp. 28-29

<sup>58</sup> Terza relazione intermedia sulla coesione COM2005/192 del 17.5.2005

evoluzione è stata particolarmente evidente tra il 1995 e il 2000, soprattutto a Varsavia e a Bucarest<sup>59</sup>.



<sup>59</sup> Cfr, Commissione europea: *Regioni in crescita, Europa in crescita, Quarto rapporto sulla coesione*, 2007, pp. 3-8



### 1.2 PIL pro capite (SPA), 2004

Indice, UE27 = 100



Fonte: Eurostat



© EuroGeographics Association per i confini amministrativi

Per quanto riguarda invece, nello specifico, il settore agricolo, i dieci nuovi Paesi comunitari presentavano nel 2001 una Superficie Agricola Utilizzata (SAU) decisamente significativa, pari a 38 milioni di ettari, secondo i dati Eurostat. L'allargamento pertanto ha determinato un aumento della superficie agricola comunitaria di circa 30%, arrivando ad un valore di 168 milioni di ettari, partendo dalla Polonia con i suoi 18,2 milioni di ettari, fino all'Ungheria con 5.9 milioni e alla Rep. Ceca con 4.3 milioni.

L'occupazione relativa al settore primario nei nuovi Paesi entrati risultava decisamente elevata, con un dato complessivo nel 2002 che riportava, su una popolazione di 74 milioni di abitanti, circa 3,9 milioni di addetti, cioè il 59.4% dell'Unione a 15 (che su 380 milioni di abitanti ne occupava in questo settore "solo" 6,5 milioni). Il 70% è attribuibile alla sola Polonia con 2.7 milioni<sup>60</sup>.

L'evoluzione della superficie destinata alle produzioni agricole nel corso degli anni '90 e dei primi 2000 (1993-2001) nel complesso dei nuovi Paesi membri è caratterizzata da un andamento regressivo, infatti si è registrata una contrazione della SAU del 3,3 %, e questo andamento appare sintomatico di una fase di ristrutturazione che sta attraversando il settore agricolo in questi anni<sup>61</sup>.

Le regioni rurali nell'UE a 25 rappresentavano il 92% del territorio dell'Unione europea (UE). Il 19% della popolazione europea abitava in zone prevalentemente rurali e il 37% in zone con una significativa componente rurale.

---

<sup>60</sup> Cfr, IRER, *Idem* pp. 48-49 -fonte Eurostat 2002

<sup>61</sup> Cfr, IRER, *idem*, p. 53

Tali regioni producevano il 45% del valore aggiunto dell'UE e il 53% dell'occupazione.

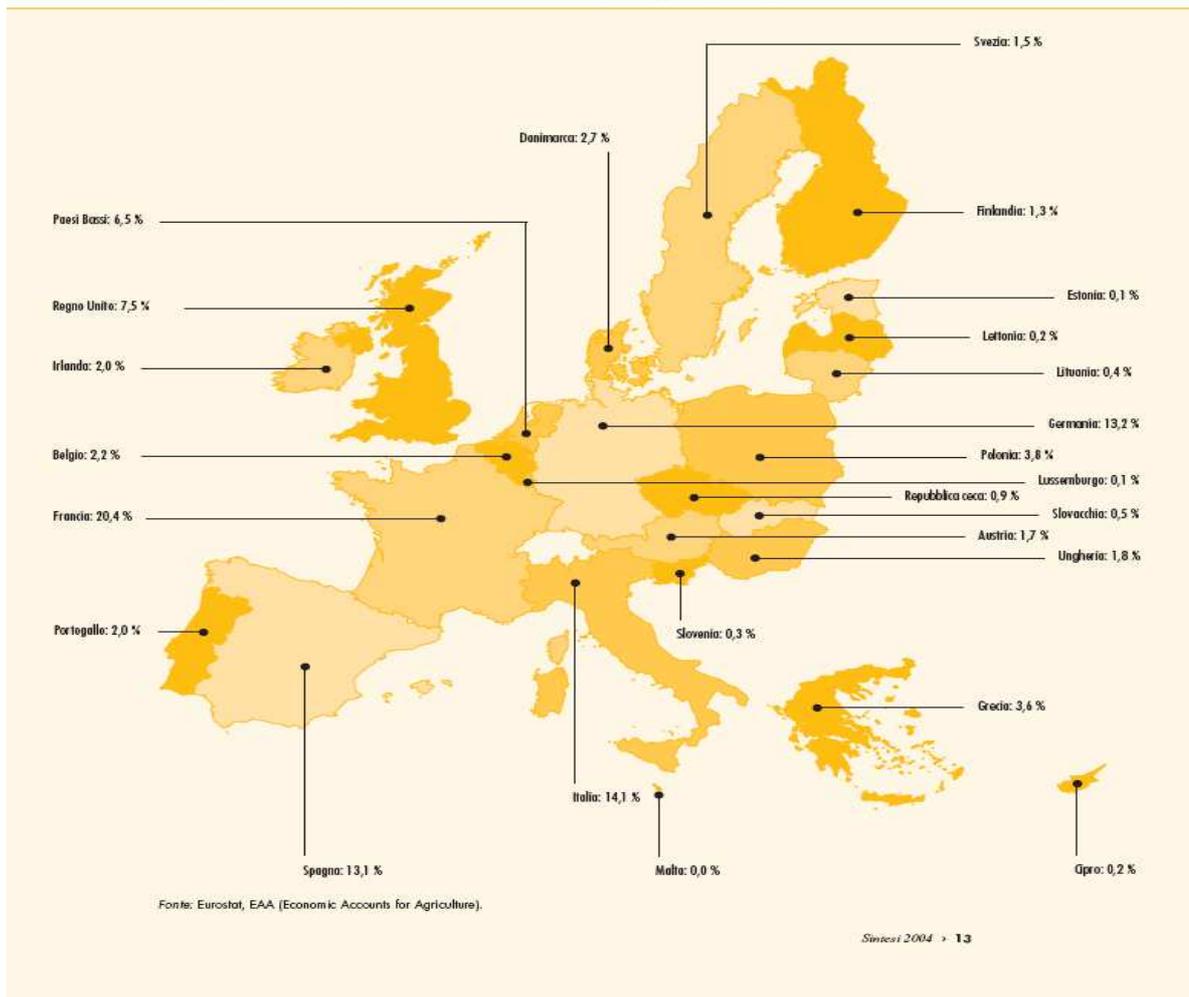
Malgrado la grande varietà di situazioni, queste regioni presentavano in generale un reddito pro-capite inferiore di circa un terzo rispetto alla media europea, con un basso tasso di occupazione delle donne e un settore dei servizi meno sviluppato<sup>62</sup>.

Analizzando le percentuali dei singoli Stati membri nella produzione agricola finale dell'UE 2003, possiamo notare che il contributo più elevato è dato dalla Francia, Italia, Spagna e Germania.

---

<sup>62</sup> Decisione 2006/144/CE del Consiglio del 20 febbraio 2006, GU L 55 del 25.02.2006

Percentuali dei singoli Stati membri  
nella produzione agricola finale dell'Unione europea (2003)



Fonte:EUROSTAT 2004

La PAC riformata è stata una delle “clausole contrattuali” fondamentali che hanno regolato l’accesso dei nuovi Paesi nella UE. A causa di *handicap* strutturali, infatti, essi hanno dovuto seguire tutto un *iter* per adeguarsi agli *standard* richiesti dall’Unione, anche attraverso i programmi pre-adesione tra cui SAPARD (Speciale Programma di Accesso per lo Sviluppo Agricolo e Rurale) che costituisce uno strumento relativo a diverse misure per lo sviluppo rurale<sup>63</sup>.

La riforma del 2003, sebbene profondamente condizionata anche dal processo di allargamento, è stata comunque delineata dai “vecchi” Stati-membri.

<sup>63</sup> Cfr, G. Marotta, *La riforma della Politica Agricola Comune*, 2005, p. 38

Gli interventi e le proposte su tale riforma da parte dei 10 Paesi entrati nel maggio del 2004, e di Bulgaria e Romania entrati solo nel 2007, hanno avuto un margine molto limitato.

Dopo il 2013 avremo comunque una politica agricola diversa, di nuova generazione, in quanto sarà estesa a tutti i 27 Paesi dell'UE.

A pieno titolo e con analoga dignità politica rispetto ai “vecchi” membri, i 12 nuovi Paesi potranno far pesare sul tavolo negoziale della riforma tutte le loro priorità e i loro veti e, soprattutto, potranno definire alleanze politiche tra loro o con i vecchi Stati-membri, spesso in contrasto proprio circa la direzione da prendere per il futuro.

Si può ragionevolmente concordare che ogni riforma successiva al 2013 sarà sostanzialmente *budget driven*, cioè guidata dall'esigenza primaria di ridurre il peso della politica agricola sul bilancio comunitario<sup>64</sup>.

Esiste una forte preoccupazione finanziaria dovuta al fatto che i nuovi Paesi rappresentano nuovi competitori per le risorse finanziarie comunitarie destinate al settore primario. Un possibile ridimensionamento dei finanziamenti non riguarda solo l'Italia ma anche gli altri 14 Paesi. Con gli accordi di Copenhagen la questione è stata risolta, rimane aperta la problematica per i fondi destinati allo sviluppo rurale e per i Fondi Strutturali, dato che i nuovi Paesi diventano aree obiettivo 1, e quindi assorbiranno una cospicua fetta di tali fondi<sup>65</sup>.

---

<sup>64</sup> Cfr. Agriregioneuropa, anno 3, n. 11, dicembre 2007

<sup>65</sup> Cfr. IRER, *idem*, p. 60

### **3.2 *L'health check* della PAC 2007/08 come punto di partenza per le proposte post 2013**

Il periodo di programmazione della politica di sviluppo rurale 2007-2013 ha certamente la caratteristica di presentarsi come un “periodo ponte” tra la passata e la futura politica di sviluppo rurale. La riforma del 2003, infatti, con l’abbandono degli interventi accoppiati e l’introduzione della modulazione obbligatoria, ha segnato un passo decisivo verso la fine della vecchia politica settoriale centrata sul sostegno di mercato, e ha avviato una nuova fase di intervento, orientata principalmente a due obiettivi:

- la competitività dell’impresa agricola e delle filiere nelle quali è inserita;
- la valorizzazione della dimensione territoriale e delle funzioni diversificate della moderna agricoltura<sup>66</sup>.

La politica agricola comunitaria è un cantiere sempre aperto, negli ultimi 5 anni è stata profondamente trasformata con riforme che hanno interessato tutti i settori. Deve continuamente rispondere alle nuove emergenze e alle nuove esigenze, a livello territoriale, nazionale, europeo e mondiale<sup>67</sup>.

Si parla addirittura di un processo di “rinazionalizzazione”. Per rinazionalizzazione si intende un processo che riporta le scelte di politica agraria

---

<sup>66</sup> Cfr. F. De filippis- Sotte: *Realizzare la nuova politica di sviluppo rurale: Linee guida per una buona gestione da qui al 2013*. Forum internazionale dell’agricoltura, Working paper n.1, 2006, pp. 7 -8

<sup>67</sup> Cfr. Terra e vita, di A.Frascarelli, n. 41, 2007

in un contesto nazionale; ciò non implica necessariamente che venga messo in discussione il principio della solidarietà finanziaria<sup>68</sup>.

Nel lungo termine (dopo il 2013) entreranno in gioco delle variabili che cambieranno il quadro di riferimento complessivo:

- a livello istituzionale: il rinnovo del Parlamento Europeo e della Commissione, ratifica del trattato di Lisbona;
- a livello dei mercati internazionali: WTO e aumento dei prezzi agricoli;
- a livello comunitario: finanziamenti in ambito agricolo e rurale per 27 Stati membri, ulteriore processo di allargamento dell'Unione alla Turchia ed ai Balcani orientali e la preparazione delle prospettive finanziarie per il periodo 2014-2020.

Lo scenario che si va delineando per l'evoluzione della PAC dopo il 2013 dipende dall'esito di due partite che si svolgeranno in questi due anni:

- I risultati concreti dell'*Health check*, a fine 2008;
- Il dibattito sulla verifica di bilancio dell'Ue, a partire dal 2009<sup>69</sup>.

Il 20 novembre 2007 la Commissione europea ha presentato il proprio programma di adeguamento della politica agricola comune all'evoluzione del contesto agroalimentare e ambientale mondiale. Ha pubblicato la comunicazione ufficiale per avvio "*Health Check della PAC*", un *check-up* per verificare l'esito

---

<sup>68</sup> Cfr. A. Sorrentino: Convegno "*La pac che verrà*", 17 gennaio 2008. [www.agriregioneuropa.univpm.it](http://www.agriregioneuropa.univpm.it)

<sup>69</sup> Cfr. *L'HEALTH CHECK DELLA PAC: Una valutazione delle prime proposte della Commissione*. A cura di Fabrizio De Filippis, Atti del workshop tenuto al Centro Congressi Roma Eventi, 23 novembre 2007, in Quaderni Gruppo 2013, 2008, pp 23-24

delle recenti riforme<sup>70</sup>. Il 20 maggio 2008 il cosiddetto “controllo dello stato di salute” si è tradotto in quattro proposte legislative, che dovranno essere formalmente adottate dai ministri dell'Agricoltura dei 27 Paesi dell'Ue entro la fine del 2008.

Successivamente, per il 2009, è previsto l'altro importante appuntamento, la verifica del bilancio complessivo dell'Unione europea, il *budget review*, che interesserà profondamente il futuro della PAC, in quanto verranno messe in discussione le dotazioni finanziarie ad essa assegnate, la spesa per l'Europa in percentuale del Pil, i meccanismi di finanziamento e, soprattutto, la spesa per l'agricoltura e le politiche agricole. Ma non è escluso che alcune decisioni entreranno in vigore da subito, già nel 2010, senza attendere il 2013.

Le proposte legislative per l'*Health check* pubblicate il 20 maggio 2008 sono attualmente in discussione presso le istituzioni comunitarie. L'obiettivo resta sempre quello di distribuire più risorse allo sviluppo rurale. Ciò avverrà non tramite nuove dotazioni ma tramite la modulazione, che taglia una parte dei pagamenti diretti agli agricoltori, specialmente quelli di grandi dimensioni, per trasferire le risorse tagliate alla politica di sviluppo rurale ovvero ai PSR. Scelta fortemente contestata dalla maggior parte del mondo agricolo, preoccupata della riduzione dei pagamenti diretti, che andranno invece a vantaggio non solo delle imprese agricole ma di tutti gli attori del mondo rurale, quindi anche soggetti non agricoli.

---

<sup>70</sup> COM(2007) 722

Tale orientamento non mira al semplice trasferimento di risorse, ma al perseguimento di quattro nuovi obiettivi che, secondo la Commissione, sono le nuove sfide future dell'agricoltura europea, in particolare:

1. Il contrasto ai cambiamenti climatici e il rispetto del protocollo di Kyoto (una delle priorità dell'UE, l'agricoltura e la silvicoltura possono dare un sostanziale contributo alla produzione delle biomasse da cui ricavare energia verde);

2. Le energie rinnovabili (nel marzo 2007 è stata avallata la proposta di fissare l'obiettivo vincolante del 20% per l'impiego di energie rinnovabili);

3. La gestione delle risorse idriche (agricoltura e silvicoltura, grandi utenti di acqua, sono chiamate a svolgere un ruolo importante nella gestione delle risorse idriche);

4. Il declino della biodiversità (si dovranno moltiplicare gli sforzi per proteggerla, soprattutto in vista dei prevedibili effetti negativi dei cambiamenti climatici e della crescente carenza idrica).

In particolare, gli aiuti dell'asse 1 potranno concentrarsi su investimenti mirati all'acquisto di macchinari e attrezzature per il risparmio energetico, idrico e di altri fattori di produzione, nonché alla produzione di energia rinnovabile da biomassa per consumo interno o esterno all'azienda. Nell'asse 2, le misure agro-ambientali e forestali possono essere utilizzate per interventi nel campo della biodiversità, della gestione delle risorse idriche e dell'attenuazione dei

cambiamenti climatici. Nell'ambito degli assi 3 e 4 si possono finanziare progetti di energia rinnovabile su piccola scala<sup>71</sup>.

Si propone l'abolizione del *set aside*, e potenziare, in conseguenza a questo, il sostegno alla conduzione sostenibile dei suoli. Inoltre, in vista dell'estinzione delle quote latte nel 2015, introdotte nel 1984 per far fronte alla sovrapproduzione, si ritiene opportuno aiutare il settore ad adattarsi gradualmente ad un mercato senza quote attraverso misure transitorie. In generale si prevede che l'abolizione graduale delle quote latte farà aumentare la produzione, abbasserà i prezzi e renderà il settore più competitivo<sup>72</sup>.

I quattro nuovi obiettivi stabiliti proseguono ampiamente il percorso intrapreso verso la direzione di uno sviluppo sostenibile e dell'esigenza di un'integrazione tra politica agricola e politica ambientale, rispettando gli obiettivi esposti dalla Commissione europea nel Sesto programma di azione per l'ambiente, presentato nel 2001<sup>73</sup>, e nella revisione intermedia al Sesto programma del 2007<sup>74</sup>.

Il Parlamento europeo, in una relazione pubblicata nel marzo 2008, appoggia «in linea di principio» gli adeguamenti tecnici derivanti dalla comunicazione della Commissione sullo "stato di salute della PAC", l'integrazione degli obiettivi generali, ma chiede la tutela dei marchi DOP e IGP, del marchio europeo di qualità, indicazioni dell'origine in etichetta e misure contro le

---

<sup>71</sup> Cfr. A. Frascarelli: Terra e Vita, n° 37/2008, 20 settembre 2008, pp. 12-13

<sup>72</sup> COM(2008) 306/4

<sup>73</sup> COM(2001) 31 def. "Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta"; Decisione 1600/2002/CE del 22 luglio 2002, GUCE L.242 del 10.09.2002

<sup>74</sup> COM(2007) 225 definitivo - GU C 181 del 3 agosto 2007

speculazioni. Sottolinea, inoltre, che ciò non deve mettere in questione la produzione nelle regioni montane, svantaggiate, periferiche e insulari dell'UE, che applicano metodi di produzione estensiva e producono in ampia misura per il mercato locale, anche perché *“la forza e il futuro dell'agricoltura europea risiedono nei prodotti regionali, tradizionali e in altre categorie di prodotti di riconosciuta alta qualità e di valore aggiunto”*. A tale riguardo, il Parlamento invita la Commissione a istituire un "marchio europeo" per identificare la qualità della produzione agricola e alimentare dell'UE sul mercato europeo e sui mercati internazionali e per identificare le norme severe in materia di ambiente, benessere degli animali e sicurezza alimentare in base alla quale si svolge la produzione<sup>75</sup>.

### **3.3 Orientamenti in tema di PAC *post*-2013 nei diversi Paesi dell'Unione.**

Lo scorso 23 settembre 2008 i 27 ministri dell'Agricoltura dell'Unione europea si sono ritrovati ad Annecy in occasione di una riunione informale, in presenza del Presidente in esercizio del Consiglio dell'Agricoltura, Michel Barnier, del commissario europeo all'Agricoltura e allo sviluppo rurale, Mariann

---

<sup>75</sup> Lutz Goepel (PPE/DE, DE) *Relazione sulla "valutazione dello stato di salute" della PAC*  
[www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

Fischer Boel e del Presidente della commissione Agricoltura del Parlamento europeo, Neil Parish. L'obiettivo di questo incontro era il dibattito sul futuro della Politica agricola comune dopo il 2013, sotto la Presidenza francese, al di là delle discussioni attuali che vertono principalmente su un "bilancio di salute" della PAC, allo scopo di operarvi eventuali modifiche. Non si tratta di contrapporre i due approcci, ma di prevederne i possibili sviluppi.

Sulla base del documento, preparato dalla Presidenza francese e intitolato "Come preparare al meglio la PAC del futuro?", i ministri hanno individuato insieme le principali sfide per il futuro e gli obiettivi che dovrà soddisfare:

- provvedere alla sicurezza alimentare dell'Unione europea, tenendo conto anche della dimensione sanitaria;
- contribuire agli equilibri alimentari mondiali;
- preservare gli equilibri degli spazi rurali per mantenere una coesione territoriale;
- costruire un'agricoltura che unisca *performance* economica ed efficacia ecologica.

Il contesto di riferimento è l'aumento dei prezzi, cambiamento dei modi di produzione, riscaldamento globale, scarsità delle risorse, aumento dei costi per l'energia.

Vengono definite inoltre le principali sfide da superare dall'agricoltura europea: le scorte di cibo in termini sia di qualità che quantità, la sfida ambientale con un'agricoltura che non si deve solo accontentare di ridurre gli

impatti negativi sull'ambiente ma che si attivi nell'adottare un approccio basato sullo sviluppo sostenibile<sup>76</sup>.

L'Italia ha approfittato dell'occasione per fare le sue proposte e le sue obiezioni. Infatti il ministro delle politiche agricole e alimentari Zaia ha chiesto un incremento della quota produttiva italiana di latte del 10%, trasferimenti di fondi dal I al II pilastro più prudenti e gradualisti, mantenimento del regime di disaccoppiamento parziale per il tabacco fino al 2013 e infine una maggiore flessibilità per l'utilizzo dei fondi prelevati dal capitolo degli aiuti diretti. La Commissione si impegnerà a cercare una soluzione per il "caso italiano". Un caso, come denuncia il Ministro Zaia, di fallimento della politica agricola nei confronti dell'Italia, sia per decenni di programmazione sbagliata, basata sulle quote alla produzione, sia per non aver difeso l'agricoltura nazionale e la sua tradizione<sup>77</sup>.

Dopo il 2013 lo scenario è più aperto in quanto entrano in gioco nuove variabili che possono ribaltare il quadro di riferimento complessivo: ruolo strategico della multifunzionalità dell'agricoltura e del mondo rurale, rapporto con i consumatori e con la società, turismo rurale, oltre alla tutela dell'ambiente.

L'Italia grazie al suo patrimonio naturale, culturale e soprattutto alla sua ricchezza enogastronomica, rappresenta una delle principali mete di questa nuova tipologia di turismo che può costituire un elemento di grande rilievo per lo sviluppo della nostra economia. Il turismo infatti ha scoperto i casolari, le

---

<sup>76</sup> [www.eu2008.fr](http://www.eu2008.fr)

<sup>77</sup> [www.ricerca.repubblica.it](http://www.ricerca.repubblica.it)

masserie, le cascine, l'agroindustria punta ormai decisamente sui prodotti tipici di qualità. Al contrario, invece, l'allevamento ha abbandonato i prati e i pascoli e si è concentrato in poche stalle, a causa della rincorsa all'efficienza e all'abbattimento dei tempi e dei costi di produzione.

Gli spazi agricoli europei si sono orientati verso due modelli produttivi contrapposti: il modello nord-atlantico secondo cui o si fa agricoltura competitiva oppure non si è agricoltori, e il modello mediterraneo radicato negli spazi rurali, generalmente evocati come spazi marginali rispetto alle aree dell'agricoltura forte. Nel primo caso le aziende di più piccole dimensioni non vengono neppure censite perché ritenute "fuori dal mercato" (Regno Unito, Francia, Germania); nel secondo caso (Spagna, Italia, Grecia, Turchia) si chiede alle imprese meno produttive -in genere quelle che operano nelle fasce collinari e montane- di continuare a dedicarsi ad un'agricoltura tradizionale, non meccanizzata, commercialmente non competitiva e poco redditizia, anche se i suoi prodotti sono spesso di qualità e in alcuni casi persino pregiati ed elitari. Si incoraggia l'impegno delle microaziende a salvaguardare l'ambiente per far fronte ai problemi di dissesto idrogeologico delle pianure<sup>78</sup>.

Prendiamo come esempio 3 Stati europei, Regno Unito, Francia e Polonia, che hanno approcci completamente diversi sulle future linee guida.

---

<sup>78</sup>Cfr. M.G. Grillotti Di Giacomo: Atlante tematico dell'agricoltura italiana –www.gecoagri.it

### 3.3.1 Regno Unito

In effetti il modello di agricoltura inglese si caratterizzava per la modernizzazione dell'agricoltura, con la progressiva soppressione del settore agricolo basato sulle piccole imprese e l'integrazione dell'agricoltura nel complesso dell'economia.

L'economia rurale inglese non è più guidata dall'agricoltura anche se il suo contributo economico è ancora alto nelle aree periferiche. Il settore predominante in molte aree rurali consiste ormai in servizi e attività industriali. Ciononostante agricoltura e foresta giocano un ruolo vitale: costituiscono il 75% del territorio inglese, di tutta la popolazione il 19% ( 9.5 milioni di persone) vive in aree rurali, ed è ovvio quindi che la gestione di questo settore ha un impatto significativo sulla qualità dell'ambiente naturale e di conseguenza sull'economia e sulla qualità della vita delle aree rurali. Le foreste danno un importante contributo sia per le comunità rurali che urbane, in quanto sono meta di pubbliche attività ricreative e di passatempo.

Ci sono alcuni obiettivi chiari che il Regno Unito implementerà durante l'attuale periodo di programmazione (presentati nel *National Reform Programm*, pubblicato il 13 ottobre 2005) per migliorare la competitività della agricoltura e del settore forestale. Gli obiettivi intendono:

- promuovere e incoraggiare la cooperazione tra produttori e gli altri anelli della catena, aumentare la capacità tecnologica del settore;

- migliorare l’ambiente e le campagne conservando la biodiversità mantenendo la qualità e le caratteristiche del paesaggio, promuovendo l’accesso pubblico alle campagne e tutte le conoscenze del settore, proteggendo le risorse naturali e promuovendo la gestione sostenibile delle foreste;
- aumentare la qualità della vita nelle aree rurali e incoraggiare la diversità attraverso il supporto dell’innovazione e delle abilità nella forza lavoro rurale;
- accrescere le conoscenze e il potenziale umano;
- incoraggiare il turismo sostenibile<sup>79</sup>.

Per il successivo periodo di programmazione, che partirà dal 2013, la Gran Bretagna, favorevole già dal 2003 ad una radicale riforma della PAC e in contrasto con gli orientamenti di altri Paesi, ha richiamato più volte la necessità di spostare i fondi verso altri settori quali la ricerca e l’educazione<sup>80</sup>.

Gran Bretagna, come Svezia e Olanda, e altri Paesi del Nord Europa, appaiono orientate al massimo liberismo e all’eliminazione dei contributi agli agricoltori. Si dicono convinte che l’agricoltura dovrebbe ricevere contributi solo per i «servizi resi» alle collettività e non per sostenere la categoria<sup>81</sup>.

---

<sup>79</sup> Cfr. *UK National strategy plan for implementation of the UE rural development regulation from 2007 to 2013*  
– [www.politicheagricole.it](http://www.politicheagricole.it)

<sup>80</sup> [www.agi.it](http://www.agi.it)

<sup>81</sup> Cfr. L’informatore agrario, n° 37/2008

### 3.3.2 Francia

In contrapposizione alle teorie della Gran Bretagna la Francia si e' invece battuta a sostegno degli aiuti ai contadini e reclama una politica di generosi sussidi all'agricoltura poiché ha un settore agricolo esteso e fortemente sovvenzionato visto anche il ruolo che ricopre l'agricoltura nell'economia francese.

Lo spazio rurale francese si caratterizza per la sua diversità. L'attività agricola continua ad occupare la maggior parte del territorio: il 60% della superficie è costituito da terre agricole utilizzate. Insieme agricoltura, silvicoltura, industria agroalimentare e industria del legno rappresentavano nel 2003 il 4, 5% del economia francese in termini di valore aggiunto lordo, più di 72 miliardi di euro.

Una cifra superiore ad 1.800.000 persone lavorano in questo settore, più del 39% della popolazione (22,8 milioni di francesi) abita in zone rurali o periferiche. In effetti lo spazio rurale, nonostante un iniziale lento declino, sta vivendo una progressione demografica e le sue funzioni si sono diversificate. Si parla ormai di attrattiva delle zone rurali<sup>82</sup>.

Si è sottolineato la necessità di una più grande territorializzazione cioè una differenziazione dell'azione pubblica in funzione delle situazioni locali, in partenariato con gli attori locali.

---

<sup>82</sup>*Analyse économique, sociale et environnementale des zones rurales in Plan stratégique national de développement rural 2007-2013 -www.politicheagricole.it*

Questa conclusione ha guidato la messa in opera della seconda generazione di programmi di sviluppo rurale. Infatti la programmazione 2007/2013 mira a valorizzare il territorio rurale dal punto di vista economico, sociale e ambientale in base alla diversità delle loro funzioni. Per questo cercherà di seguire obiettivi quali :

- incremento della competitività, sviluppando la capacità di innovazione e di adeguamento della catena alimentare e adattando la produzione agricola e agroalimentare all'evoluzione della domanda;

- miglioramento dell'ambiente e della gestione dello spazio, preservando le risorse naturali per un'agricoltura sostenibile;

- miglioramento della qualità della vita in ambito rurale attraverso la diversificazione dell'economia rurale, sviluppando le attività economiche che favoriscono l'occupazione, aumentando le attrattive e valorizzando il patrimonio rurale, favorendo l'organizzazione degli attori e del territorio<sup>83</sup>.

Il ministro francese Barnier teme che il dibattito che verte sulla politica agricola dopo il 2013 venga inquadrato in un'ottica esclusivamente finanziaria.

Egli, partendo da una semplice constatazione, cioè che nel 2050 la popolazione mondiale salirà fino a 9 miliardi di persone, per tenere il passo con questa crescita, sostiene che la produzione agricola dovrebbe raddoppiare. Quindi occorre riflettere sull'uso migliore del fattore di produzione "terra" per stabilire quanta parte dei terreni dovrà essere destinata all'alimentazione rispetto

---

<sup>83</sup> Idem

alle nuove utilizzazioni. La presidenza francese, inoltre, preme per la creazione di strumenti che assicurino le imprese dai rischi climatici e sanitari, nonché per annate difficili.

### 3.3.3 Polonia

La Polonia, membro dell'UE dal 1 maggio 2004, è stata, sin dal primo giorno dopo l'adesione, destinataria di ingenti risorse finanziarie, in base ai principi ispiratori della solidarietà (secondo cui bisogna beneficiare le regioni più svantaggiate) e della coesione (ridurre le disparità esistenti), circa 1/5 dei finanziamenti totali stanziati per il periodo 2007-2013<sup>84</sup>.

Numerose regioni della Polonia hanno un carattere agricolo e le attività economiche di base sono collegate a questo settore. La superficie del Paese è di 312.685 km<sup>2</sup> e la sua popolazione nel 2005 era di 38 milioni di abitanti, l'8,3% dell'UE a 25. Le aree rurali sono abitate dal 38,6% della popolazione totale, oltre 14 milioni di persone ed è un dato in crescita.

La Polonia è uno degli Stati-membri più poveri. Sul piano dell'occupazione la situazione è in miglioramento, infatti dal 20,6% di disoccupazione del 2003 il dato è sceso a 17,7% nel 2005 a 13,8% nel 2006. La percentuale di occupazione

---

<sup>84</sup> Istituto Nazionale per il Commercio Estero, ufficio per la Polonia, *Fondi europei in Polonia 2007-2013*, giugno 2007

è in crescita nel terzo settore come nell'industria ma presenta una diminuzione in quello dell'agricoltura, dal 19% nel 2002 al 17,4% nel 2005.

Le aree rurali costituiscono il 93,2% del Paese e hanno un'enorme importanza dal punto di vista economico, sociale e ambientale, pur essendo caratterizzate da villaggi con povere infrastrutture e servizi culturali scarsamente sviluppati. Questa carenza di servizi costituisce uno delle più serie barriere allo sviluppo rurale. Per questo la Polonia, come gli altri PECO costituiscono i principali beneficiari, e quindi sostenitori dei finanziamenti PAC.

La strategia di sviluppo nazionale per l'attuale periodo ha dato priorità ad alcuni obiettivi quali: competitività e innovazione dell'economia, miglioramento dell'infrastruttura tecnica e sociale; aumento del livello di occupazione e qualità della vita; integrazione sociale; sviluppo delle aree rurali, dell'ambiente, delle risorse naturali; diversificazione regionale<sup>85</sup>.

---

<sup>85</sup> Ministry of Agriculture and Rural Development: *National Strategic Plan for 2007-2013 Rural Development*, luglio 2007, [www.politicheagricole.it](http://www.politicheagricole.it)

## CONCLUSIONI

Dal secondo dopoguerra, nel mondo rurale ha prevalso uno scenario incentrato sull'ammodernamento e sulla diversificazione dell'agricoltura che ha profondamente marcato i territori che se ne sono fatti promotori.

Nella fase iniziale di applicazione della politica agricola comune, scarsa attenzione e inadeguata valorizzazione è stata data sia all'ambito rurale che alla questione ambientale, concentrati maggiormente su problematiche di prezzi e quantità. Le scelte politiche erano principalmente rivolte allo sviluppo industriale e poco interessate al destino del mondo rurale, visto dalla società di quel periodo come uno spazio marginale, vuoto, aperto all'espansione urbana, all'industrializzazione ed alla creazione delle grandi infrastrutture.

La manifestazione in corso d'opera di effetti negativi e distorsioni della PAC, hanno spinto, anche se non in modo tempestivo, i *policy makers* ad apportare adeguati accorgimenti e modifiche per correggere tali effetti, divenuti col tempo più rilevanti rispetto a quelli positivi. Anche se non c'è dubbio che senza questo intervento molte aree rurali dell'Europa si troverebbero tuttora ad affrontare problemi economici e sociali più grandi e un divario maggiore con le altre (le misure di sviluppo locale, in particolare, hanno giocato un ruolo significativo nel campo della prosperità e dell'innovazione).

Si è scoperta la ruralità come categoria più ampia dell'agricoltura moderna, che tende a diversificarsi ed ampliare le sue potenzialità per rispondere alle

diverse esigenze. Senza dubbio l'impresa agricola ha mantenuto una posizione prioritaria nella dimensione della ruralità, ma l'attività agricola è stata integrata con altri servizi. Infatti si è dato avvio ad una politica integrata e multisetoriale sostenuta dalla creazione di attività alternative e complementari, alcune legate all'agricoltura stessa, come la valorizzazione di prodotti di qualità legati alla terra e alla tradizione, allo sviluppo della silvicoltura e della pesca, altre che si inquadravano al di fuori del settore agricolo costituendo un'attrazione per la popolazione e offrendo nuove possibilità di impiego: turismo, artigianato, attività per la salvaguardia delle risorse ambientali ed architettoniche.

La prestazione di servizi alla società sono diventate risorse importanti per il mantenimento della vitalità delle comunità rurali.

Si è scoperto, inoltre, che la politica di sviluppo rurale aveva notevoli implicazioni e collegamenti con le politiche ambientali, e che l'agricoltura era ritenuta la responsabile principale dell'inquinamento dei suoli e delle acque a causa dell'uso continuo e smodato dei prodotti chimici. Si è dato quindi avvio ad una fase di convergenza tra gli obiettivi perseguiti dalle due politiche incoraggiando gli agricoltori e i proprietari di foreste a impiegare metodi di coltivazione compatibili con le esigenze di salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio e di protezione delle risorse naturali.

In conclusione, la Politica Agricola Comunitaria ha vissuto un'evoluzione di lungo periodo significativa e completamente radicale nei principi, negli

obiettivi e negli strumenti, in corrispondenza al contesto reale in cui essa veniva ad essere applicata.

Questa evoluzione la si può racchiudere in tre concetti chiave, che sono:



I tre concetti rappresentano i principi ispiratori intorno cui la Comunità europea ha costruito il dibattito relativo alla determinata fare storica in cui si è trovata ad operare ed insieme descrivono il percorso di cambiamento intrapreso dalle istituzioni.

Un'evoluzione che non è ancora terminata visto che l'attuale programmazione di sviluppo rurale 2007-2013 ha certamente la caratteristica di presentarsi come un "periodo ponte" tra la passata e la futura politica di sviluppo rurale.

Nella sua evoluzione la PAC ha toccato diversi temi e ha abbracciato diverse questioni tra cui quella più importante di sopperire alle deficienze strutturali delle regioni degli Stati membri meno sviluppate.

Sicuramente il suo assetto futuro oggi è influenzato in particolare da ciò che riguarda il cambiamento climatico, il bisogno di energie rinnovabili e la

transizione verso una economia basata sul biologico e sulle crescita delle risorse naturali.

Lo sviluppo del mondo rurale, per quelle zone che vivono di ruralità e che non hanno per niente la caratteristica e le sembianze di aree industriali, non deve essere trascurato o modificato ma incentivato, senza perdere di vista il perseguimento dell'obiettivo principale, cioè la sostenibilità ambientale.

## BIBLIOGRAFIA

*Analyse économique, sociale et environnementale des zones rurales* in *Plan stratégique national de développement rural 2007-2013* -[www.politicheagricole.it](http://www.politicheagricole.it)

Agriregioneeuropa, anno 3, n. 11, dicembre 2007

L. Cesaro, *Politica di sviluppo rurale nelle regioni dell'obiettivo 5b- 1994-1999*, 2000

Commissione Europea DGVI (1997), *Situation and outlook: rural development*,  
Commissione Europea CAP 2000, Working document.

Conclusioni della seconda conferenza europea sullo sviluppo rurale (Salisburgo, 12-14 novembre 2003), MEMO/03/236 Bruxelles, 21 novembre 2003

Conferenza europea sullo sviluppo rurale, *L'Europa rurale- prospettive future*.  
Dichiarazione di Cork, Un'Europa Rurale Viva, Cork, 7-9 novembre 1996

P. Crivellaro , *I finanziamenti per lo sviluppo rurale*, 2003

F. De Filippis, *La nuova Pac dopo la riforma fiscale: opportunità e minacce per l'agricoltura meridionale*. Rassegna Economica, n.2, 2005

F. De Filippis (a cura di), *L'HEALTH CHECK DELLA PAC: Una valutazione delle prime proposte della Commissione*. Atti del workshop tenuto al Centro Congressi Roma Eventi, 23 novembre 2007, in Quaderni Gruppo 2013, 2008

F. De Filippis-Salvatici: *L'Italia e la politica agricola del mercato comune europeo*, in Bevilacqua, 1990-91

F. De filippis- Sotte: *Realizzare la nuova politica di sviluppo rurale: Linee guida per una buona gestione da qui al 2013*. Forum internazionale dell'agricoltura, Working paper n.1, 2006

F. De Filippis- Storti: *Le politiche di sviluppo rurale nell'UE: un "secondo pilastro" tutto da inventare*. INEA, Work paper 13/01, 2002

A. Frascarelli: *Terra e Vita*, n 37/2008, 20 settembre 2008

A. Frascarelli, *Terra e Vita* n. 41, 2007

Lutz Goepel (PPE/DE, DE) *Relazione sulla "valutazione dello stato di salute" della PAC*  
-[www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

M.G. Grillotti- Di Giacomo: *La riscoperta del territorio e della geografia nella più recente evoluzione della politica agricola comunitaria*, in “Bollettino Società Geografica Italiana”, Serie XII, Vol. VIII, 2003

M.G. Grillotti Di Giacomo: Atlante tematico dell'agricoltura italiana [www.gecoagri.it](http://www.gecoagri.it)  
Iacononi L. “La sfida della moderna ruralità: sviluppo rurale, ambiente e territorio” in Ragazzi D. (a cura di ), *L'agricoltura italiana tra prospettiva mediterranea e continentale*, Atti del XXXIII Convegno SIDEA, Napoli, 26-28 settembre 1996, Cercola (NA)

L'informatore agrario, n° 37/2008

Istituto Nazionale per il Commercio Estero, ufficio per la Polonia , *Fondi europei in Polonia 2007-2013*, giugno 2007

<http://ec.europa.eu/agriculture/lisbon>

IRER, Allargamento del Unione europea e la riforma della Pac, 2005

R. Lizzi, *La politica agricola*, Studi e ricerche, 2002

Reg. 856/1984 del 31 marzo 1984

COM(88) 501 final

G. Marotta, *La riforma della Politica Agricola Comune*, 2005

F. Mastronardi .- Valeriani, *La politica di coesione nell'Europa a 27*, 2006

A. Mattei, *Interrelazione tra PAC e Politica Ambientale nei programmi dei Fondi strutturali*, 2002

Ministry of Agriculture and Rural Development: *National Strategic Plan for 2007-2013 Rural Development*, luglio 2007, [www.politicheagricole.it](http://www.politicheagricole.it)

A.Povellato- B.E.Velazquez: *La riforma Fischler e l'agricoltura italiana*, in INEA, 2005

M. Rastelli, *Le proposte per il nuovo sviluppo rurale 2007-2013*, Commissione europea Direzione Generale Agricoltura e Sviluppo Rurale.

M. Sassi: *Il modello di sviluppo rurale definito dall'UE*, 2004

A. Sorrentino: Convegno “*La pac che verrà*”, 17 gennaio 2008.

[www.agriregioneuropa.univpm.it](http://www.agriregioneuropa.univpm.it)

*UK National strategy plan for implementation of the UE rural development regulation from 2007 to 2013*- [www.politicheagricole.it](http://www.politicheagricole.it)

F.Ventura –A. Frascarelli: *Guida pratica alla riforma Pac*, 2004

## **RIFERIMENTI NORMATIVI**

Atto Unico Europeo del 28.02.1986. GU L 169 del 29.06.1987  
Reg. 797/85 – GUCE, L, 30/3/85, n°93  
Reg. 1094/88  
Reg. CE 2052/88  
Reg. 3808/88  
Reg. 4115/88  
Reg. 2328/91  
Reg. CE n° 2078/92, GU. CE. 30 luglio 1992, n. L 215 -Riforma denominate Mac Sharry  
Reg. 2079/92;  
Reg. 2080/92;  
Reg. 2081/92  
Reg. CE 1782/2003, “regolamento orizzontale”  
Reg. 1698/2005 del 20 settembre 2005  
Regolamento CE n. 614/2007 pubblicato in GUUE L 159 del 9 giugno 2007  
Comunicazione della Commissione, “*L’ambiente in Europa: quale direzione per il futuro?*”  
Valutazione globale del programma di politica ed azione della Commissione Europea a favore dell’ambiente e dello sviluppo sostenibile, “*Verso la sostenibilità*”- GUCE C138 del 17/5/93  
COM(2001) 31 def. “*Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta*”; Decisione 1600/2002/CE del 22 luglio 2002, GUCE L.242 del 10.09.2002  
COM(2004) 107 final  
COM(2006) 34 final, “*An UE strategy for biofuel*”  
COM(2007) 722  
COM(2007) 225 definitivo - GU C 181 del 3 agosto 2007  
COM(2008) 306/4  
Decisione 2006/144/CE del Consiglio del 20 febbraio 2006, GU L 55 del 25.02.2006  
Libro verde, COM (85) 333 def.  
Trattato di Roma del 25 marzo 1957, entrato in vigore l’ 1/1/1958  
Trattato sull’Unione europea (trattato di Maastricht) 07.02.1992, GU CE 191 del 29.07.1992  
Direttiva 2004/35/CE, GU L 143 del 30. 04. 2004  
Terza relazione intermedia sulla coesione COM2005/192 del 17.5.2005  
Revisione intermedia della Politica agricola comune COM (2002) 394

Commissione europea: *Regioni in crescita, Europa in crescita, Quarto rapporto sulla coesione*, 2007

Quinti programma comunitario d'azione a favore dell'ambiente: verso uno sviluppo sostenibile,

Sesto programma di azione per l'ambiente, 2001

Quinto rapporto intermedio coesione, 2008

## **SITI INTERNET**

[www.agi.it](http://www.agi.it)

[www.agriregioneuropa.univpm.it](http://www.agriregioneuropa.univpm.it)

[www.eu2008.fr](http://www.eu2008.fr)

[www.ec.europa.eu/agriculture](http://www.ec.europa.eu/agriculture)

[www.europa.eu/scadplus/leg/](http://www.europa.eu/scadplus/leg/)

[www.ec.europa.eu/environment](http://www.ec.europa.eu/environment)

[www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

[www.ermesagricoltura.it/rivista/2003/novembre](http://www.ermesagricoltura.it/rivista/2003/novembre)

[www.politicheagricole.it](http://www.politicheagricole.it)

[www.ricerca.repubblica.it](http://www.ricerca.repubblica.it)