

Incontro
organizzato da
Laboratorio Gaia - Accademia dei Georgofili:

Una nuova stagione della politica di coesione
territoriale: quali opportunità per le aree rurali

Firenze, 6 maggio 2013

Introduzione al tema

L'Accademia dei Georgofili ha affrontato sistematicamente e da diversi punti di vista l'evoluzione delle politiche agricole ai vari livelli ai quali esse si sono formate e attuate.

In particolare è stata la PAC oggetto di costante attenzione, considerati gli effetti positivi e negativi che essa ha prodotto nel tempo, ma soprattutto perché essa ha rappresentato, fin dal Trattato di Roma e senza soluzioni di continuità, la politica transnazionale per eccellenza, assorbendo per molti anni quote maggioritarie del bilancio europeo.

Basta soltanto ripercorrere le prolusioni agli anni accademici del “nuovo millennio” per testimoniare come l'Accademia abbia costantemente e criticamente interpretato l'evoluzione delle politiche in scenari rapidamente mutevoli, ponendo al centro il ruolo di un'agricoltura competitiva capace, solo se tale, di rispondere alle molteplici funzioni che a essa si attribuiscono e che ne giustificano il sostegno anche per il futuro.

Oggi siamo arrivati agli atti conclusivi dell'ennesima riforma della PAC per il dopo 2014 e l'Accademia ha portato avanti un serrato dibattito nella consapevolezza che la nuova PAC sarà portatrice di molte novità che necessitano di essere valutate nel momento stesso in cui esse si manifestano.

Questa particolare attenzione per la riforma della PAC, in prospettiva, deve essere interpretata in sintonia con le riforme in itinere delle altre politiche europee in particolare delle cosiddette politiche strutturali, partendo dall'esigenza avvertita, già a conclusione della precedente legislatura europea, di una utilizzazione coordinata dei Fondi strutturali (FEASR, FESR, FSE, FC e FEAMP). Alla base di tale esigenza è maturato il con-

* *Università di Firenze*

vincimento che le altre politiche europee possono produrre effetti positivi anche sulla crescita dell'agricoltura e del contesto rurale di cui essa resta il driver elementare. In effetti questo è accaduto pur se non sempre avvertito.

Nel quadro generale delle riforme in corso viene a modificarsi l'assetto delle singole politiche che sono chiamate a concorrere allo sviluppo e alla crescita complessiva sulla base del documento base della programmazione europea noto come strategia EUROPA 2020, i cui obiettivi non devono segnare soltanto l'uscita dalla crisi, ma anche l'ingresso in una nuova "economia" caratterizzata da alti livelli di occupazione, produttività e coesione economica, sociale e territoriale, da conseguirsi attraverso la crescita intelligente (conoscenza e innovazione), sostenibile (più verde e competitiva) e inclusiva (occupazione e coesione).

Il Laboratorio di studi economici sullo sviluppo rurale "GAIA", costituito in seno all'Accademia dei Georgofili, si pone l'obiettivo di alimentare la riflessione intorno a uno spaccato della PAC (II pilastro) che, nell'interesse dell'agricoltura, dovrà trovare crescente correlazione e interdipendenze con le altre politiche strutturali. L'interesse per la politica di sviluppo rurale è sollecitato dalla crescente attenzione dell'UE verso la territorializzazione delle politiche, timidamente avviata con i PIM alla metà degli anni '80, fino al riconoscimento della coesione territoriale come obiettivo strategico nel trattato di Lisbona. La nuova Agenda territoriale dell'Unione europea, approvata il 20 maggio 2011 a Gödöllő in Ungheria, sostituisce quella del 2007 e integra la strategia di Sviluppo dell'Europa 2020, in particolare nell'ambito del rafforzamento della coesione territoriale. Obiettivo principale del documento programmatico è garantire uno sviluppo equilibrato su tutto il territorio capace di dare voce ai bisogni peculiari delle realtà locali. Evidenziare le caratteristiche e le esigenze proprie di ogni specifica regione significa offrire sostegni più mirati, creare maggiori possibilità di cooperazione tra aree con problemi simili, facilitare il finanziamento e il successo di progetti per ridurre le disparità economiche all'interno di una stessa regione o di una stessa area urbana.

Intanto la riforma della PAC per il dopo 2014 si è già consolidata su alcuni punti. Gli obiettivi della PAC saranno ancora perseguiti attraverso due Pilastri e due Fondi (FEAGA e FEASR) il cui coordinamento dovrà essere assicurato e sostenuto con maggiore concretezza.

Le finalità della riforma, interpretate alla luce della strategia Europa 2020, si traducono in tre obiettivi strategici per la politica di sviluppo rurale attraverso il FEASR:

- competitività dell'agricoltura;
- gestione sostenibile delle risorse naturali e un'azione per il clima;
- sviluppo equilibrato del territorio.

Seguendo tali obiettivi, il regolamento individua le sei priorità dell'Unione sulle quali concentrare il sostegno del FEASR:

- trasferimento di conoscenze e innovazione;
- competitività dell'agricoltura e redditività delle aziende agricole;
- organizzazione della filiera agroalimentare e gestione dei rischi di mercato;
- salvaguardia, ripristino e valorizzazione degli ecosistemi;
- uso efficiente delle risorse e passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio;
- inclusione sociale riduzione della povertà e sviluppo economico nelle zone rurali.

L'innovazione, l'ambiente, e la mitigazione dei cambiamenti climatici sono obiettivi trasversali a tutti i fondi strutturali.

Inoltre, aspetto importante come metodologia di progettazione dal basso, il mantenimento dell'Asse LEADER, tanto oggetto di diverse critiche, quanto ancora punto fermo nella prossima programmazione. Non solo nell'ambito del FEARS.

In generale gli orientamenti della politica di sviluppo rurale nel prossimo periodo di programmazione spingono verso l'integrazione con gli altri fondi strutturali nel contesto del Quadro Strategico Comune (QSC) che rappresenta la vera novità della strategia Europa 2020, assegnando un peso rilevante alla politica di coesione territoriale e quindi a una più incisiva dimensione territoriale delle politiche.

Il QSC si caratterizza in primo luogo perché introduce una nuova strategia mirata a definire priorità di investimento e perché spinge verso la concentrazione delle risorse sulla concretezza dei risultati ottenuti attraverso l'introduzione di una serie di condizionalità ex-ante e in itinere. In secondo luogo, il QSC innova le procedure di partenariato e di governance multilivello attraverso l'Accordo di partenariato tra Stati e UE e da forza all'approccio locale di tipo partecipativo (Community-led Local Development).

Se è vero che la coesione economica, sociale e territoriale deve concorrere al superamento dei dualismi settoriali e territoriali è altrettanto vero che, come si legge nel "Libro verde sulla coesione territoriale" del 2008, occorre "fare della diversità un atout", cioè individuare per ciascuna realtà locale quali sono i fattori del capitale territoriale sui quali agire per innestare il germoglio dello sviluppo e della crescita.

È questa la ragione per la quale l'approccio locale di tipo partecipativo viene introdotto nel QSC utilizzando e rafforzando la sperimentata metodologia LEADER.

L'essere capaci di interpretare le opportunità che il mondo agricolo e il contesto rurale possono trarre dalla nuova impostazione della politica di coesione e coniugarla con la politica di sviluppo rurale nell'ambito del QSC, rappresenta la vera sfida per il dopo 2014.

In altri termini la contaminazione tra i fondi strutturali non può che produrre effetti positivi sulle imprese agricole e sul contesto rurale. Basta scorrere gli obiettivi tematici e le priorità di intervento del FESR e soprattutto le modalità di attuazione del QSC, per capire i vantaggi che possono derivare per quei territori nei quali l'agricoltura è asse portante, ma che presentano squilibri strutturali che ne rallentano la crescita.

È, infatti, acclarato che i fattori che incidono sullo sviluppo delle aree rurali sono rappresentati dallo sviluppo dell'agricoltura e dalla multifunzionalità e dalla pluri-attività delle imprese agricole, ma anche dalla diversificazione delle attività economiche e della loro integrazione, nonché dalla disponibilità dei servizi alla persona, alle imprese e al territorio, infine da una riconsiderazione innovativa dei rapporti città-campagna. In generale il miglioramento della qualità della vita nelle aree rurali, priorità anche del II pilastro della PAC, possono essere meglio perseguiti dall'utilizzazione coordinata di tutti i fondi strutturali come previsto dall'adozione del QSC.

I due casi che presentiamo oggi vanno in questa direzione pur trattando tematiche estremamente diverse.

Nel caso di "Una strategia nazionale per le Aree interne", trattato da Sabrina Lucatelli, si rende conto dell'impegno del Ministero per la coesione territoriale per ricollocare al centro dell'impegno pubblico e privato le Aree interne dell'Italia, in sintonia con gli orientamenti comunitari del QSC. L'iniziativa del Ministro Barca ha già registrato due tappe importanti a Roma (15 Dicembre 2012) e a Rieti (11-12 marzo 2013) e ha registrato l'intesa con i Ministri del Lavoro e delle politiche sociali e delle Politiche agricole, alimentari e forestali.

Il caso di "I rapporti città-campagna nei distretti rurali dell'area metropolitana milanese", trattato da Daniela Toccaceli, che riferisce l'esperienza dei quattro distretti rurali milanesi, è interessante per come lo strumento utilizzato, quello distrettuale, poggia su una metodologia partecipativa già molto vicina a quella prospettata dal QSC.

Due casi distanti per contesti e obiettivi, ma accumulati dalla ricerca di soluzioni innovative di tipo organizzativo e progettuale.

Sabrina Lucatelli, economista agrario, si occupa da sempre di sviluppo rurale in contesti internazionali (OCSE; DG REGIO) e, come componente dell'Unità di valutazione del Ministero dello sviluppo economico è stata chiamata al Ministero per la coesione territoriale per lavorare alla definizione della "strategia per le aree interne".

Daniela Toccaceli, dottore di ricerca in economia e territorio, collabora alla ricerca nel Dipartimento di Scienze economiche dell'Università di Firenze e nel Laboratorio di studi economici sullo sviluppo rurale di questa Accademia. Su incarico dell'INEA e della RRN si occupa di distrettualità in agricoltura. Come componente del Consiglio di amministrazione dell'Associazione internazionale RED, con sede a Bruxelles, segue i lavori del Sottocomitato LEADER della Rete Rurale Europea.

I loro interventi di oggi rappresentano tematiche nuove nella prospettiva delle prossime politiche strutturali dell'UE e aggiungono nuovi spunti di riflessione che impegneranno il Laboratorio anche con la propria attività di ricerca.

RIASSUNTO

L'Accademia dei Georgofili ha affrontato sistematicamente e da diversi punti di vista l'evoluzione delle politiche agricole ai vari livelli ai quali esse si sono formate e attuate.

Nella prospettiva della prossima riforma di tutte le politiche strutturali, accomunate dagli obiettivi fissati dal Trattato di Lisbona, si pone l'esigenza di valutare con maggiore attenzione la correlazione e la interdipendenza di tali politiche, soprattutto nella dimensione locale, utilizzando i nuovi strumenti e le nuove metodologie di intervento previsti per il dopo 2014.

In questa direzione vanno i contributi di oggi di Sabrina Lucatelli e di Daniela Toccaceli: gli orientamenti per una strategia nazionale per le aree interne e un approccio innovativo ai rapporti città-campagna rappresentano una opportunità per applicare le politiche europee in una dimensione territoriale che superi la demarcazione strettamente settoriale, proprio a vantaggio dell'agricoltura.

ABSTRACT

The Academy of Georgofili has systematically addressed and from different points of view, the evolution of agricultural policies at various levels to which they are formed and implemented.

In view of the upcoming reform of all structural, linked by common goals set by the Lisbon Treaty, there is a need to assess more carefully the correlation and interdepen-

dence of these policies, especially at the local, using the new tools and new methods of intervention planned for after 2014.

In this area includes the contributions of today's Sabrina Lucatelli and Daniela Tocaceli: the guidelines for a national strategy for the inland areas and an innovative approach to urban-rural relations represent an opportunity to apply European policies in a spatial dimension that exceeds the strictly sectoral demarcation, just for the benefit of agriculture.