



**Gruppo di lavoro tematico 1: Individuare le specificità e  
le esigenze territoriali nei programmi di sviluppo rurale**

**GLT 1 - Relazione di sintesi**

Punto di contatto RESR

17 febbraio 2011



*Connecting Rural Europe*

## ***Gruppo di lavoro tematico 1:***

La RESR ha istituito dei Gruppi di lavoro tematici (GLT) che possano eseguire analisi specifiche sulla base degli attuali programmi di sviluppo rurale, concentrandosi su diverse priorità tematiche. Lavorando con uno specifico mandato, i gruppi possono condurre analisi approfondite sull'attuazione della politica di sviluppo rurale dell'UE e contribuiscono a migliorare la comprensione e la divulgazione di "know-how" ed esperienze, nonché a migliorarne l'efficacia. A ottobre 2010 erano stati istituiti GLT sui seguenti temi:

- GLT1: Individuare le specificità e le esigenze territoriali nei programmi di sviluppo rurale
- GLT2: L'agricoltura e l'economia rurale nel complesso
- GLT3: Beni e interventi pubblici
- GLT4: Meccanismi di attuazione della politica di sviluppo rurale dell'UE

L'obiettivo generale del **GLT1** è contribuire a un'efficace identificazione delle specificità e delle esigenze territoriali nei Programmi di sviluppo rurale (PSR) e a uno sviluppo più equilibrato delle aree rurali in Europa mediante analisi rilevanti e la diffusione dei risultati.

Sulla base di un piano di lavoro predefinito il Gruppo ha condotto uno studio analitico suddiviso in tre fasi:

La Fase 1 ha preso in analisi le modalità con cui gli Stati membri dell'UE hanno definito o inserito le aree rurali nei loro PSR per il periodo di programmazione 2007-2013, il tipo di indicatori e le definizioni che hanno utilizzato a tale scopo.

La Fase 2 ha preso in esame il problema della demarcazione e della complementarità tra i diversi fondi nazionali e dell'Unione europea in termini di risposta alle necessità di sviluppo delle aree rurali e di individuazione di territori specifici a cui destinare misure e risorse per soddisfare i bisogni identificati.

La Fase 3, che scaturisce dal lavoro della prima fase, prevede la redazione di una relazione complessiva in cui sono riuniti i vari elementi (inclusi elementi comuni e divergenti) relativi a:

- approcci nazionali alla definizione di aree rurali;
- analisi di specificità e necessità territoriali;
- individuazione di provvedimenti in relazione a tali specificità e necessità;
- strategie di demarcazione e complementarità tra PSR e altri strumenti comunitari e nazionali.

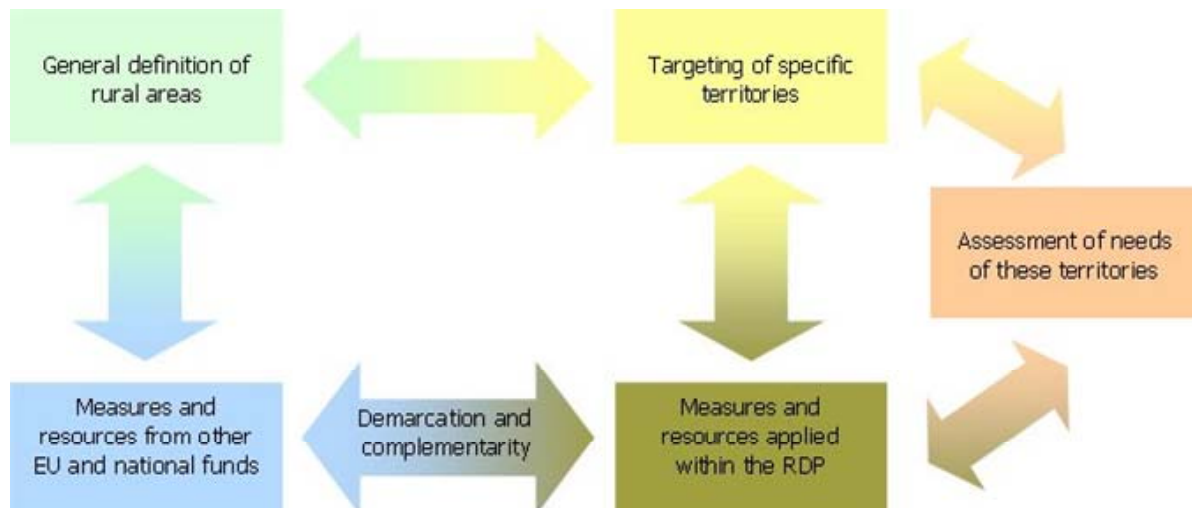
Dopo aver riportato le informazioni di cui sopra, la relazione della Fase 3 si conclude fornendo proposte di elementi fondamentali per rivedere la tipologia delle aree rurali e l'insieme degli indicatori di riferimento.

Dall'autunno 2010 in poi sono stati sviluppati numerosi "prodotti" sulla base delle analisi e dei risultati del lavoro analitico svolto per una maggiore diffusione e la discussione tra le parti interessate dalla RESR.

## 1. Introduzione

L'approccio concettuale utilizzato in questo lavoro è incentrato sulle relazioni esistenti all'interno di ogni PSR esaminato tra cinque elementi (diagramma 1), ovvero: la definizione delle aree rurali ai fini dei PSR; l'individuazione delle esigenze e l'identificazione di territori specifici; misure e risorse dei PSR adottate per soddisfare tali esigenze; misure e risorse di altri fondi nazionali/UE applicate per rispondere ai requisiti di sviluppo rurale e l'approccio utilizzato in relazione a demarcazione e complementarità tra PSR e tali fondi.

**Diagramma 1:** Relazione tra gli elementi che compongono ogni Programma di sviluppo rurale



Agli Stati membri o alle regioni viene richiesto di definire il concetto di area rurale per poter poi delineare i territori a cui applicare alcune misure del PSR. Inoltre, in risposta alle priorità dell'UE, nazionali o locali, gli Stati membri o le regioni possono definire territori "a carattere speciale" (ad esempio Natura 2000; zone svantaggiate, GAL), valutarne le necessità di sviluppo e applicare (esclusivamente in questi territori o anche in altre aree rurali) misure specifiche del PSR. Tali territori a carattere speciale possono "beneficiare" di alcune o di numerose misure del PSR. Infine, le aree rurali possono trarre vantaggio anche da interventi politici collegati ad altri fondi UE (ad esempio il FESR, il Fondo di coesione, il FSE, il FEP, Life+, ecc.) o nazionali. Pertanto, la valutazione di un'individuazione efficiente dei requisiti di sviluppo territoriali non dovrebbe comprendere anche queste misure e risorse ("non FEASR"). In questo contesto, i temi della demarcazione<sup>1</sup>, sovrapposizione<sup>2</sup> e complementarità<sup>3</sup> tra gli interventi finanziati con diversi strumenti e la loro gestione sono di fondamentale importanza, poiché possono in gran parte determinarne l'efficacia politica.

La presente relazione costituisce una sintesi dell'analisi svolta. La sezione 2 presenta i risultati relativi alla varietà di definizioni utilizzate per specificare le aree rurali all'interno dei PSR. La sezione 3 dettaglia le modalità di demarcazione e la complementarità tra misure e risorse specifiche del FEASR, di altri fondi UE e nazionali, mentre la sezione 4 fa riferimento a una serie di casi studio e presenta specifiche definizioni territoriali, esigenze di sviluppo e attuazione di misure per rispondere a tali esigenze. Sulla base di questa analisi, la sezione 6 presenta i risultati relativi alla chiarezza e alla coerenza della definizione territoriale, all'individuazione di misure e complementarità, sottolinea elementi delle prassi rilevanti e specifica le implicazioni concettuali. Infine, la sezione 6 suggerisce elementi fondamentali per una revisione della tipologia di aree rurali, nonché una nuova serie di indicatori di riferimento.

<sup>1</sup> Nette linee di separazione tra FEASR e altri fondi UE o nazionali in termini loro applicazione territoriale, tipo di progetto e beneficiari.

<sup>2</sup> Potenziale di applicazione di più di un fondo allo stesso tipo di area, progetto e beneficiario.

<sup>3</sup> Sinergia degli interventi di sviluppo specifica per due o più fondi applicati a un particolare territorio.

## 2. Definizioni di aree rurali per i PSR 2007-2013

Ai fini generali della redazione del PSR, la Commissione europea ha dato agli Stati membri la possibilità di utilizzare due indicatori di riferimento "orizzontali" per la definizione delle aree rurali:

- la definizione dell'OCSE di tre diverse categorie di regioni (A predominanza rurale, Mediamente rurali e A predominanza urbana) in base alla proporzione della popolazione regionale che vive in comuni aventi meno di 150 abitanti per chilometro quadrato;
- l'importanza delle aree rurali (in base alla definizione dell'OCSE), come mostrato da quattro fattori, ovvero percentuali di territorio nazionale, popolazione, valore aggiunto lordo e occupazione in dette aree rurali.

Parallelamente, gli Stati membri hanno potuto adottare la loro definizione di area rurale, modificare la tipologia OCSE o adottare un criterio diverso per la definizione, a condizione che fosse data una motivazione per tale scelta. L'analisi di un campione di 23 PSR nazionali e 12 PSR regionali (in rappresentanza dei 27 Stati membri dell'UE) ha rivelato che: i) la definizione OCSE priva di modifiche è stata utilizzata in appena 4 PSR nazionali e 2 PSR regionali; ii) in 5 PSR nazionali e 2 PSR regionali è stata utilizzata una definizione OCSE modificata; iii) definizioni alternative di area rurale sono state adottate in 20 PSR nazionali e 2 PSR regionali. Va sottolineato che la scelta della definizione non è stata necessariamente omogenea all'interno degli Stati membri (ad esempio nei *Länder tedeschi* o in Spagna). Pertanto, da questa analisi emerge che nella maggioranza dei casi, la definizione OCSE è stata modificata o "tralasciata". Tra le motivazioni addotte per tale scelta: la capacità "limitata" (in molti casi) della definizione OCSE di rispecchiare il carattere eterogeneo delle aree rurali; il desiderio di operare una distinzione più significativa (a livello nazionale) tra aree rurali e urbane; l'intento di onorare le precedenti definizioni nazionali e l'intenzione di utilizzare uno strumento più coerente per l'individuazione di esigenze di sviluppo specifiche delle singole aree. Tra le motivazioni addotte meno "esplicite" figura quella di estendere l'idoneità di terreni agricoli o boschivi nel campo di applicazione delle misure di sviluppo rurale.

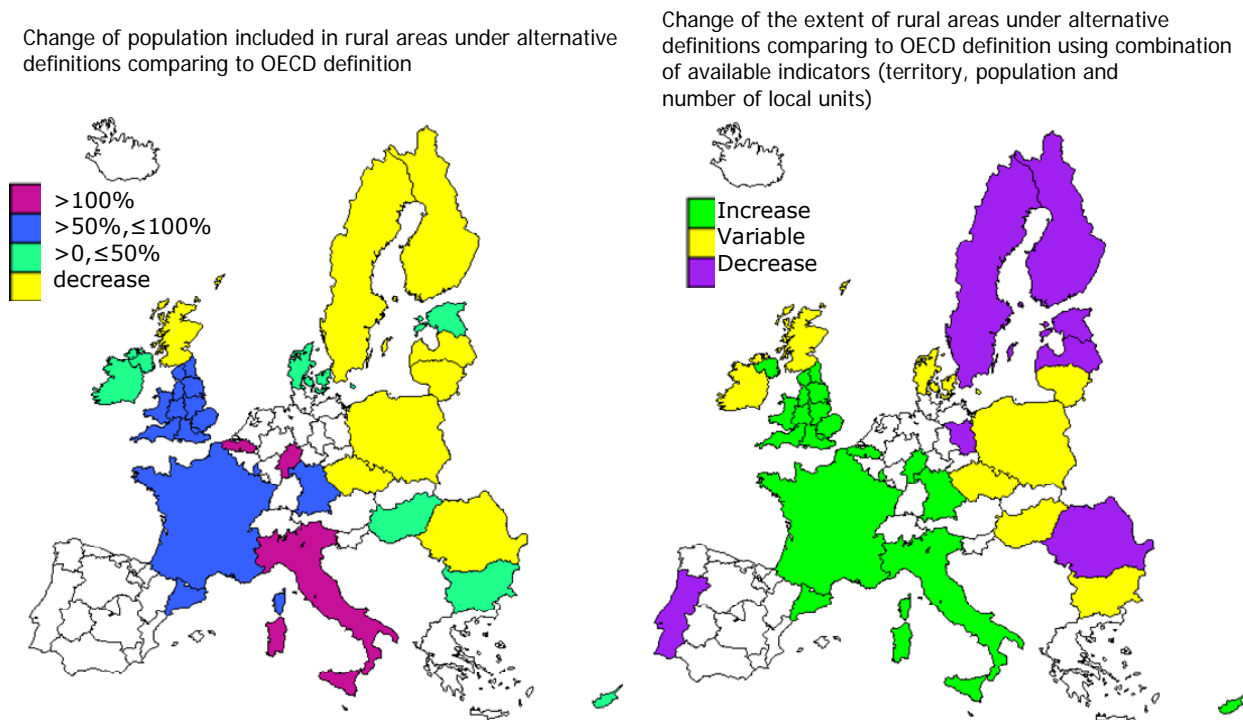
I principali approcci alla definizione OCSE comprendono criteri quali una soglia per la densità di popolazione, le dimensioni del distretto amministrativo a cui si applica tale definizione e le modifiche per rispondere ai criteri o alle priorità di carattere politico nazionale (ad esempio l'esclusione delle grandi città o l'inclusione dei piccoli centri). Inoltre, non tutti i paesi/le regioni che utilizzano la definizione OCSE (modificata o meno) hanno operato una distinzione tra i tre diversi tipi di aree specificate dall'OCSE.

Oltre alle motivazioni ufficiali addotte per giustificare l'adozione di definizioni alternative di area rurale, non si può ignorare l'esistenza di grandi differenze nel concetto stesso di ruralità tra i singoli Stati membri. Tali differenze possono essere attribuite a fattori "determinanti" (che si basano sugli indicatori) come la densità di popolazione, le dimensioni dei comuni (significativamente diverse tra paesi e regioni), l'isolamento e l'accessibilità, le aree rurali e periurbane, in paesi dove l'emigrazione dalle città sta comportando uno spostamento della popolazione in aree ancora percepite come rurali, sfruttamento del terreno, ecc. Altri fattori sono invece maggiormente legati alle politiche, incluse le aree con esigenze di sviluppo specifiche che possono essere affrontate con i PSR; talvolta esistono mosaici complessi di zone definite in relazione a molteplici fattori.

Infine, diversi Stati membri o regioni hanno adottato una combinazione di questi fattori per definire una classifica delle aree. Questo processo deriva dall'intento di individuare aree con esigenze specifiche e priorità politiche. Spesso, tali classificazioni includono le aree urbane, ma identificano anche (in modo diverso per ogni paese/regione) tipi diversi di aree rurali. Alcune si avvicinano alla distinzione delle tre categorie proposta dall'OCSE. La modifica della definizione dell'OCSE e l'uso di definizioni alternative hanno portato a un sensibile aumento della percentuale di territorio nazionale e di popolazione definiti rurali. In media tali incrementi si attestano tra l'8% e il 10% del territorio

nazionale e tra il 9% e il 20% della popolazione; tuttavia, in alcuni casi (ad esempio Italia, Assia, Fiandre, Malta) gli incrementi sono stati molto più consistenti.

**Figura 1:** Variazione delle dimensioni delle aree rurali secondo le definizioni alternative



### 3. Complementarità e demarcazione

Le distinzioni tematiche e geografiche tra i diversi fondi dell'UE costituiscono un'ampia base per la demarcazione che gli Stati membri devono osservare nella redazione dei loro programmi. Tuttavia la portata dei diversi fondi può consentire un certo grado di sovrapposizione, in termini di area geografica, tipo di progetto o beneficiario a cui sono rivolti. Questo potenziale di sovrapposizione permette agli Stati membri e/o alle regioni di ricercare complementarità tra i fondi per soddisfare le esigenze di sviluppo rurale.

Questa analisi ha rivelato le differenze del modo in cui gli Stati membri e/o le regioni hanno impiegato il potenziale di complementarità, sia a livello generale che in relazione a territori rurali specificamente definiti. Infatti sembra esistere una forte consapevolezza del potenziale di complementarità tra i fondi FEASR e altri fondi importanti o programmi per rispondere alle esigenze delle aree rurali. In quasi tutti i 35 PSR esaminati emerge l'aspettativa di un sostegno (ulteriore) alle aree rurali da parte del FESR, del FSE e del FEP, (laddove pertinente) del Fondo di coesione e (in misura minore) del programma LIFE+ e di altri programmi. Vi sono esempi di PSR (ad esempio di Repubblica ceca, Grecia e Romania) in cui tutti gli strumenti di finanziamento sopra menzionati sono dichiarati idonei a contribuire allo sviluppo rurale.

Il rispetto del principio di evitare il doppio finanziamento significa che la dichiarazione di complementarità tra i fondi dovrebbe essere accompagnata da una analoga sulla demarcazione. Tuttavia, la maggior parte dei PSR esaminati prevede una sovrapposizione territoriale tra i diversi fondi, mentre la demarcazione si riferisce soprattutto ai tipi di progetti o beneficiari. Tale enfasi è particolarmente accentuata per il FESR e il Fondo di coesione. Di conseguenza la maggior parte dei PSR intravede un potenziale di sovrapposizione soprattutto in relazione al territorio (24 su 35 PSR), al tipo di progetto (24), e in misura minore a un beneficiario (11).

Alcuni PSR esaminati menzionano altri fondi UE che forniscono misure complementari a quelle del FEASR. Indicativamente, il FESR (il fondo più menzionato) dovrebbe fornire finanziamenti in ambiti

politici già identificati dal FEASR, quali l'accessibilità, la diversificazione economica, il miglioramento delle condizioni ambientali, la qualità della vita e la prevenzione dei rischi. Il Fondo di coesione sostiene l'azione complementare su ambiente e trasporti, mentre gli interventi legati alla formazione sono realizzati dal FSE.

Si cerca di gestire la complementarità mediante il coordinamento nazionale/regionale e/o l'integrazione nella programmazione e nell'attuazione a livello "più" locale. Il coordinamento dei fondi viene descritto come un processo politico a cui si tende in diversi documenti strategici e nei Programmi operativi cofinanziati da FESR, FSE, Fondo di coesione, ecc. Nello specifico, i PSR esaminati descrivono i meccanismi attraverso cui realizzare tale coordinamento. Essi possono coinvolgere specifici ministeri, commissioni interministeriali o una rappresentanza trasversale di commissioni di monitoraggio e, a livello locale, enti amministrativi distrettuali o meccanismi di attuazione congiunti. Nella maggior parte dei casi, il coordinamento è monitorato a livello centrale. Tuttavia, in alcuni casi i Stati o le regioni delegano tale compito (e talvolta persino la programmazione e l'attuazione integrate) alle autorità locali o persino ai GAL. Una tale scelta è una chiara "dimostrazione" del fatto che è possibile configurare più efficacemente misure e risorse dei diversi fondi per i territori specifici a livello locale. Esempi indicativi di integrazione locale riguardano, ad esempio, i Paesi Bassi dove i GAL svolgono un ruolo attivo nel coordinamento fino a delineare meglio i criteri di demarcazione del PSR; la Danimarca, dove possono essere costituiti GAL per gestire gli interventi FEASR e FEP o l'Irlanda dove i gruppi Leader locali agevolano l'integrazione delle misure FEASR con le misure specifiche dei programmi rurali. Infine, laddove non sia possibile una "piena" integrazione, si tenta di gestire localmente la demarcazione per evitare doppi finanziamenti e creare delle sinergie.

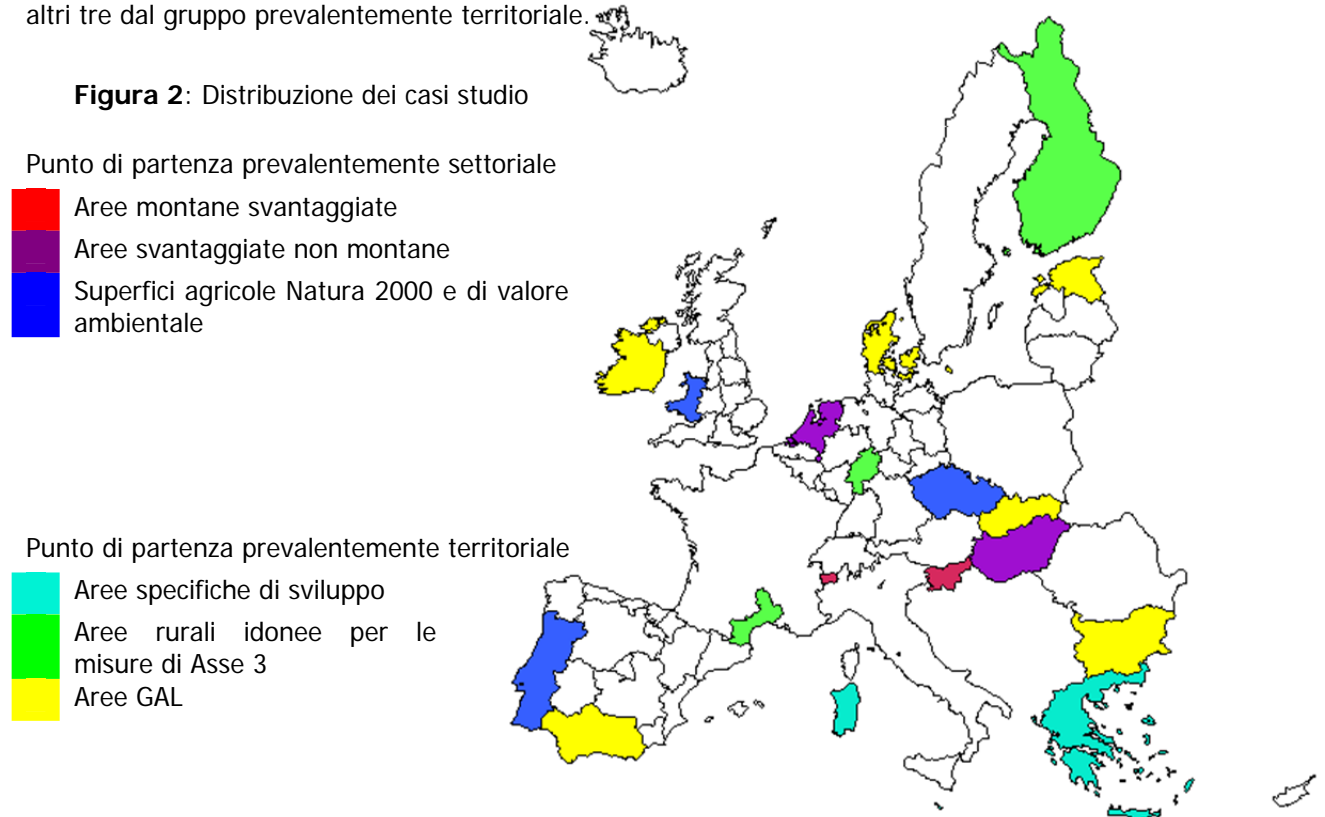
## 4. Territori, esigenze e provvedimenti

Dall'esame dei 35 PSR menzionati emerge che i paesi o le regioni si avvalgono di una vasta gamma di definizioni territoriali per individuare le loro misure del PSR. Tali definizioni sono state raggruppate in 15 categorie che possono essere suddivise in due grandi gruppi:

- (a) quelle incentrate sull'agricoltura, la silvicoltura la tutela ambientale a cui si rivolgono soprattutto l'Asse 1 e 2 del FEASR. Ciò include, ad esempio, le Aree svantaggiate, le aree protette Natura 2000, le Foreste protette e le zone vulnerabili ai nitrati;
- (b) quelle incentrate principalmente sul territorio, a cui si rivolgono l'Asse 3 e 4 del FEASR.

Per comprendere meglio le modalità di valutazione da parte degli Stati membri e delle regioni delle esigenze territoriali e di identificazione di misure vengono presentati 19 casi studio incentrati su sei diversi tipi di territorio, tre dei quali sono tratti dal gruppo prevalentemente settoriale di cui sopra e gli altri tre dal gruppo prevalentemente territoriale.

**Figura 2:** Distribuzione dei casi studio



Ogni caso esamina in modo estremamente dettagliato gli elementi della tabella 1; a partire dalla definizione generale di area rurale e dalla definizione dei territori per arrivare alla valutazione della coerenza all'interno della completa sequenza di fasi di individuazione territoriale.

**Tabella 1:** Definizione di territori specifici e della loro relazione con la definizione generale di area rurale

<i>the unit: number of cases</i>	Territorial issue	Mountain	LFA other than mountain	Natura 2000 and Envi. valuable land	Specific development areas	RA eligible for Axis 3 measures	LAG areas	Total
#	case studies	2	3	3	3	3	5	19
Delimitation/pr esentation method	textual description	2	3	1	3	2	4	15
	administrative or other boundaries		1	3	1	2	1	8
	maps	2	2	2	3	3	1	13
Clarity of delimitation	rather poor				1	1		2
	rough but convincing		2	1		1	2	6
	detailed and convincing	2	1	1	2	1	2	9
clarity of presentation	rather poor				1		1	2
	rough but convincing	1	1	3	1	1	1	8
	detailed and convincing	1	2		1	2	2	8
Link to the general definition of RA	No clear		2	3			2	7
	subordinated to RA def.	2	1		3	3	1	10
	Exceeding beyond						2	2
Average level of coherence within whole sequence of steps of territorial targeting		2	2.5	2.4	2.1	2.3	2.4	2.3

Note: Average level of coherence - average score, the rest - number of cases

Come mostrato nella Tabella 1, la maggior parte dei territori presenti nei casi studio sono delimitati e presentano un livello di chiarezza discreto o buono. A più di due terzi di questi territori è stata assegnata priorità nel relativo PSR. Tutte le "Aree specifiche di sviluppo" e le "Aree idonee per le misure di Asse 3" dimostrano che il territorio specifico è ovviamente subordinato alla definizione generale, mentre molte delle altre non mostrano una dipendenza così marcata. Pertanto le misure che hanno un loro target ben definito - come le aree svantaggiate o Natura 2000 - possono essere considerate "indipendenti" dalla definizione di area rurale del PSR. Quei territori che richiedono un ventaglio più ampio di misure tendono a essere maggiormente legate alla definizione generale. Un fenomeno significativo registrato riguarda alcune definizioni di aree LAG (ovvero Irlanda e Andalusia) che vanno oltre la definizione generale di area rurale. Casi studio su aree LAG e territori organizzati (Aree rurali idonee per misure di Asse 3, ad esempio Languedoc-Roussillon (FR) e Assia (D)) hanno dimostrato che assegnando le competenze di PSR alle regioni, le definizioni territoriali risultano più flessibili e mostrano un rapporto più stretto tra esigenze e misure.

I casi studio comprendono una vasta gamma di misure di PSR che talvolta vanno oltre la portata dei provvedimenti normalmente associati a un particolare tipo di territorio. Sembra piuttosto comune che le misure di sostegno agli investimenti degli Assi 1 e 3 si leghino all'individuazione dei territori (come le aree svantaggiate o Natura 2000) dell'Asse 2. Per ovvie ragioni i territori con esigenze di sviluppo specifiche e i territori LAG beneficiano maggiormente di misure per affrontare i loro problemi territoriali.

In 17 casi studio i fondi non contemplati dal PSR sono, in principio, disponibili e tenuti in considerazione per rispondere alle esigenze specifiche dei territori. Il FESR (11 casi studio) e il FSE (14) sono quelli più frequentemente legati all'aspettativa di complementarità e sinergia.

I casi studio indicano come vi sia un giusto livello di coerenza all'interno della sequenza complessiva degli elementi: la definizione o il concetto ampio di area rurale, gli obiettivi strategici del PSR, la definizione specifica di territori esaminati da questo caso studio, le esigenze riscontrate in questi territori attinenti alle misure attuate, le misure e le risorse da adottare o previste dal PSR e la complementarità o la demarcazione con altri strumenti o programmi. Il giudizio medio sulle



componenti dei casi studio si attesta generalmente al di sopra di due su una scala compresa tra 1 e 3 (1- scarso, 3 - ottimo).

Sebbene emerga un certo grado di rilevanza nell'applicazione di misure agli obiettivi per territori specifici, è stato impossibile valutare l'efficacia o l'equilibrio degli approcci nell'individuazione delle specificità e delle esigenze territoriali solo sulla base dei documenti di programmazione di sviluppo rurale senza avere accesso alle valutazioni ex-post dei PSR o alle informazioni sui fondi investiti provenienti da fondi diversi da quelli del PSR.

Sono stati individuati complessivamente dodici esempi di prassi rilevanti che sembrano meritare un approfondimento ed eventualmente una maggiore esposizione pubblica. Questi casi sono illustrati nella relazione principale, e nel presente documento ne vengono descritte esclusivamente le caratteristiche principali

- i) Le definizioni territoriali si riferiscono a obiettivi multipli di sviluppo rurale o di gestione sostenibile del territorio. Per quanto riguarda il primo, la relazione rurale-urbano può essere considerata importante e i territori potranno comprendere parti urbane tra i beneficiari di strategie e pianificazioni condivise.
- ii) Anche i territori definiti per uno specifico obiettivo (come la tutela ambientale) non rappresentano solo il target della misura particolare, ma anche di altre misure volte a favorire la sostenibilità territoriale (ad esempio a sostegno della stabilità socio-economica, come la creazione di posti di lavoro o il miglioramento dei servizi rurali)
- iii) i GAL o le organizzazioni territoriali hanno costituito partenariati pubblici-privati non solo al fine di attuare il Programma di sviluppo rurale, ma anche per sfruttare le risorse che non rientrano nel FEASR, come fondi UE o nazionali.

## 5 Elementi fondamentali per una tipologia delle aree rurali rivista

Al fine di offrire elementi fondamentali per una tipologia delle aree rurali rivista e un insieme di indicatori di riferimento, vengono presi in considerazione alcuni punti cardine. Innanzitutto, una revisione di questo genere non verrà effettuata prima dell'avvio del nuovo periodo di programmazione nel 2014; sarà sempre presente un fondo specifico per lo sviluppo rurale con un campo di applicazione simile a quello dell'attuale FEASR. In secondo luogo, una definizione e una tipologia di area rurale costituiranno la base per la ripartizione delle competenze tra il fondo per lo sviluppo rurale e gli altri fondi UE. Un'ampia definizione di area rurale, a livello UE, dovrebbe fondarsi su criteri chiari e misurabili, in grado di rispecchiare con la maggiore accuratezza possibile la varietà di situazioni che caratterizzano i diversi Stati membri, senza vincolare comunque questi ultimi a impiegare una definizione uniforme nell'attuazione del fondo di sviluppo rurale alle esigenze dei loro territori.

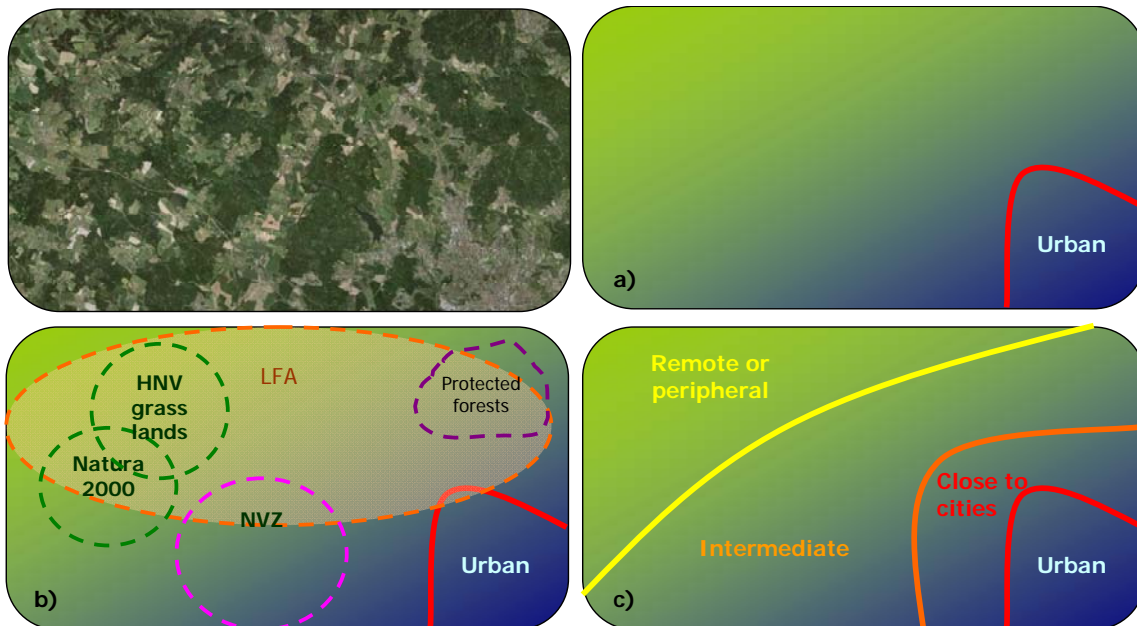
Nella programmazione dello sviluppo rurale a livello territoriale sono tre i temi da affrontare, legati tra loro ma tuttavia distinti :

- A. la definizione, a livello dell'UE o in ogni Stato membro o regione, del confine tra aree "rurali" e "urbane";
- B. l'individuazione di territori particolari per l'applicazione di misure specifiche;
- C. la tipologia delle aree rurali.

Naturalmente, la classificazione delle aree come rurali non dipende da o non implica l'esigenza di definire una tipologia di area rurale, ma bensì la definizione di area rurale fornisce un quadro in cui sviluppare una tipologia, permettendo di operare un'ulteriore distinzione tra i diversi tipi di area. Inoltre, i territori possono essere identificati come idonei per l'applicazione di misure specifiche senza che si definisca una tipologia formale di area rurale e in modo trasversale rispetto al confine urbano/rurale, come nel caso delle aree Natura 2000. Infine, nel contesto dei programmi di sviluppo rurale a livello nazionale o regionale, è necessaria una più ampia differenziazione delle tipologie di

aree rurali laddove lo stato o la regione desideri applicare misure o livelli di finanziamento diversi per i vari tipi di territorio.

**Figura 3:** Distinzione tra definizione, identificazione e tipologia



Legenda:

Veduta aerea di un territorio nazionale, nell'angolo in basso a destra è possibile osservare una città	a) definizione del confine tra aree urbane e rurali, senza che siano applicate suddivisioni o tipologie alle aree rurali
b) identificazione di territori particolari per l'applicazione di misure specifiche che costituiscono suddivisioni settoriali ma non una completa tipologia territoriale	c) Un esempio di tipologia territoriale delle aree rurali

Il presupposto è definire il confine tra aree urbane e rurali (obiettivo A) come criterio per:

- i. a livello dell'UE, suddividere le competenze tra il fondo per lo sviluppo rurale e principalmente i fondi per lo sviluppo regionale e di coesione;
- ii. a livello nazionale o regionale, stabilire l'estensione geografica del Programma di sviluppo rurale, anche in relazione ad altri programmi di intervento

Gli "elementi fondamentali" per definire una tipologia territoriale delle aree rurali sono stati individuati principalmente per le altre finalità sopra menzionate, ovvero:

- B. per definire le aree a cui si applicano o meno le misure settoriali specifiche.
- C. per definire le aree che hanno maggiormente bisogno di sviluppo, inteso come cambiamento sociale, economico o di altra natura, per affrontare e superare le debolezze socio-economiche, ottenere una maggiore coesione e ridurre la loro dipendenza dai fondi pubblici (a medio e lungo termine).

Questi obiettivi rispecchiano la distinzione tra **definizione, individuazione e tipologia**. Pertanto:

- la definizione di aree rurali e urbane per fini generali (Obiettivo **A**) può richiedere o rientrare in una tipologia che identifica le differenze all'interno dell'area rurale;
- la definizione delle aree di applicazione di misure specifiche (Obiettivo **B**) può fornire elementi fondamentali settoriali per una tipologia, ma non una tipologia territoriale completa;
- la definizione di aree che hanno maggiormente bisogno di sviluppo (Obiettivo **C**) e a cui viene, dunque assegnata priorità in parti significative del Programma di sviluppo rurale, richiede un'analisi comparativa di tutti i territori rurali e verosimilmente configurerà una tipologia territoriale;

Lo sviluppo di elementi fondamentali è stato considerato più opportuno della revisione delle diverse tipologie per due ragioni principali: innanzitutto, come illustrato nella presente relazione, gli Stati

membri adottano approcci molto variegati nella definizione di area rurale e area per l'applicazione di misure specifiche, nonché per la formulazione di tipologie territoriali; in secondo luogo, alcuni dei fattori che possono essere presi in considerazione per definire una tipologia non sono ancora completamente articolati nella forma per cui sono stati concordati gli indicatori.

Per queste ragioni, la relazione presenta solo un insieme di elementi fondamentali per la revisione delle tipologie, a cui occorrerà lavorare ulteriormente, e alcune idee o fattori che rientrano nel lavoro analitico che gli Stati membri o le regioni dovranno eseguire per la preparazione della prossima generazione di Programmi di sviluppo rurale. Gli elementi fondamentali potranno essere presi in considerazione dagli Stati membri per la configurazione di singole tipologie nazionali.

Di seguito viene proposto un elenco di fattori principali che possono costituire elementi fondamentali ed essere tenuti in considerazione nell'analisi da svolgere nella fase di preparazione di un Programma di sviluppo rurale :

1. densità di popolazione
2. aree urbane
3. sfruttamento del territorio
4. disagi fisici
5. sensibilità ambientale
6. demografia
7. svantaggi socio-economici
8. struttura economica
9. accesso a servizi ed economie urbane

Questi fattori possono essere raggruppati in tre **elementi fondamentali**:

1. disagi fisici
2. sensibilità ambientale
3. svantaggi socio-economici

**Tabella 2:** Principali fattori ed elementi fondamentali per una tipologia di area rurale rivista in relazione alle tipologie

Buiding Blocks	Factors	A	B	C
Rural Definition	1 Population Density	X		?
	2 Urban Areas	X		?
	3 Land Use	X	X	
Block 1 - Physical handicap	4 Physical Handicap		X	X
Block 2 - Environmental Sensitivity	5 Environmental Sensitivity		X	
Block 3 - Socio-economic disadvantage	6 Demography			X
	7 Socio-economic problems			X
	8 Economic structure			X
	9 Access to urban services/economies			X

Key to column headings  
 A Definition of rural and urban areas for general purposes  
 B Definition of areas for application of specific measures  
 C Definition of areas which most need development

X = definite links, ? = possible links

La tabella 2 illustra come i fattori siano uniti in elementi fondamentali, nonché la relazione esistente con le prime tre finalità delle tipologie precedentemente delineate.

La quarta finalità di una tipologia, nel contesto attuale, potrebbe essere legata alla capacità di affrontare le nuove sfide e la capacità di effettuare interventi specifici della PAC, quali le energie rinnovabili, lo stoccaggio di anidride carbonica, ecc... Tali capacità rappresentano un criterio legittimo per operare una distinzione tra le aree, così come i fattori sopra indicati. Tuttavia gli stessi non si prestano a essere categorizzati in modo uniforme, ovvero i fattori da applicare per la definizione delle aree destinate a ricevere interventi diversi e per affrontare i diversi aspetti delle "nuove sfide" saranno differenti a seconda della "nuova sfida" o dell'intervento specifico.

Di seguito vengono elencati gli eventuali **indicatori** che potrebbero essere utilizzati per la definizione dei 9 principali fattori – comuni – e anche (in modo non esaustivo) dei fattori relativi alle "nuove sfide" e alla "capacità di realizzare interventi specifici".

1. Densità di popolazione. Fattore chiave nella definizione del confine tra area urbana e area rurale a fini generali e potenziale elemento per la definizione di una tipologia territoriale. Una caratteristica non adeguata per nessun altro fattore principale.

*Indicatore: densità abitativa per unità geografica da determinare (Indicatore di riferimento 17)*

2. Aree urbane. Fattore di supporto nella definizione del confine tra area urbana e area rurale a fini generali; potenziale elemento per la definizione di una tipologia territoriale; legato al fattore principale 9 (accesso a servizi urbani ed economie).

*Indicatore: - dimensione di LAU2 o aree edificate*

3. Sfruttamento del territorio. Fattore di supporto nella definizione del confine tra area urbana e area rurale a fini generali; fattore di enfattizzazione per la definizione di aree destinate all'attuazione di misure specifiche; legato al fattore principale 8 (struttura e forza economica).

*Indicatori: - copertura del terreno (Indicatore di riferimento 7)*

*- sfruttamento del terreno – aree edificate, aree coltivate (agricoltura, pastorizia, silvicoltura), aree naturali (Indicatori di riferimento 3 e 9)*

4. Disagi fisici. Fattore chiave nella definizione di aree per l'applicazione di misure specifiche, soprattutto di sostegno alle Aree svantaggiate.

*Indicatori: - latitudine, altitudine, pendenza, qualità del suolo (Indicatore di riferimento 8)*

*- clima - precipitazioni, temperature (intervalli medi e annuali)*

*- regime idrico - aridità, salinità, siccità, inondazioni, ecc. (Indicatore di riferimento 15)*

5. Sensibilità ambientale. Elemento chiave di vincolo sull'uso primario del terreno e su altre attività economiche; fattore chiave per la definizione delle aree (come Natura 2000, zone vulnerabili ai nitrati, foreste protette) per l'applicazione di misure specifiche. Al contempo, questo elemento offre agli agricoltori l'opportunità di produrre beni pubblici ambientali invece dei tradizionali prodotti agricoli.

*Indicatori: - area Natura 2000 (Indicatore di riferimento 10)*

*- Biodiversità: foreste protette (Indicatore di riferimento 11)*

*- zone vulnerabili ai nitrati (Indicatore di riferimento 14)*

*- foreste di protezione che interessano soprattutto il suolo, l'acqua e altre funzioni dell'ecosistema (Indicatore di riferimento 16)*

*- patrimonio culturale (indicatore da sviluppare)*

*- diversità e qualità paesaggistica (indicatore da sviluppare, sulla base della Convenzione europea del paesaggio del Consiglio d'Europa ratificata da 22 Stati membri dell'UE)*

6. Demografia. Un elemento chiave nella definizione delle aree che necessitano maggiormente di sviluppo sulla base di punti di debolezza messi in luce da (ad esempio) un tasso di crescita negativo della popolazione rurale, l'emigrazione, la perdita di giovani, lo squilibrio tra le fasce di popolazione in età lavorativa e in pensione.

*Indicatori: - tendenze demografiche generali*

- equilibrio tra nascite e decessi
- equilibrio tra emigrazione e immigrazione
- struttura della popolazione in relazione all'età (Indicatore di riferimento 18)
- aspettativa di vita

7. Problemi socio-economici. Un elemento chiave nella definizione delle aree che necessitano maggiormente di sviluppo sulla base di punti di debolezza messi in luce (ad esempio) dal livello di istruzione, disoccupazione, sottoccupazione, scarsi livelli di attività economica, livelli medi di reddito e potere di acquisto bassi, mancanza di servizi comunali di base.

*Indicatori: - livelli di istruzione (Indicatore di riferimento 22)*

- livelli di disoccupazione, sottoccupazione, livelli scarsi di attività economica
- disoccupazione a lungo termine (Indicatore di riferimento 21)
- livelli di reddito medio e potere di acquisto
- accesso a servizi comunali e infrastrutture di base – negozi, uffici postali, ambulatori, centri giornalieri, scuole,
- standard delle infrastrutture – fornitura idrica, fognature, strade, trasporti pubblici, elettricità, telefoni
- infrastrutture legate a Internet (Indicatore di riferimento 23)

8. Struttura e forza economica. Un elemento chiave nella definizione delle aree che necessitano maggiormente di sviluppo sulla base di punti di debolezza messi in luce da (ad esempio) da economie ristrette, scarsa disponibilità di posti vacanti, bassi livelli di PIL e VAL.

*Indicatori: - struttura dell'economia (Indicatore di riferimento 19)*

- struttura occupazionale (Indicatore di riferimento 20)
- struttura dell'attività agricola (Indicatore di riferimento 4)
- struttura, produttività e stato di salute delle foreste (Indicatori di riferimento 5,6 e 13)
- moltiplicatori e lacune nelle economie regionali e sub-regionali
- livello di disponibilità di posti vacanti
- PIL e VAL pro capite

9. Accesso a servizi ed economie urbane. Un elemento potenzialmente significativo nella valutazione di punti di forza e debolezza relativi delle regioni rurali.

*Indicatori: - presenza di aree urbane – cfr. fattore principale 2 sopra*

- presenza di servizi di base in queste aree urbane
- presenza di posti vacanti in queste aree urbane
- facilità di accesso a queste aree urbane, in termini di trasporti pubblici e privati
- livelli di pendolarismo

10. Potenziale per affrontare nuove sfide. Un elemento potenzialmente esplosivo che potrebbe giustificare l'allocazione di risorse ad aree definite sulla base del loro potenziale di (ad esempio) sequestro dell'anidride carbonica, produzione di energia da fonti rinnovabili, ecc.

*Indicatori (che richiedono un'ulteriore elaborazione):*

- aree dove l'agricoltura, la pastorizia, la silvicoltura e la tutela ambientale offrono un potenziale per la cattura e il sequestro dell'anidride carbonica
- aree con un potenziale per la generazione di energia da fonti rinnovabili come vento, acqua, biomassa, biogas, energia solare, ecc.

11 Potenziale per interventi specifici. Un elemento potenzialmente positivo che potrebbe giustificare l'allocazione di risorse ad aree definite sulla base del loro potenziale. Ad esempio, per attrarre investimenti da parte di imprenditori o per sviluppare nuovi flussi turistici grazie all'ottimo stato di tutela dell'ambiente, delle risorse culturali, ecc.; oppure per migliorare il paesaggio e gli ecosistemi con il rimboschimento. Queste aree possono coincidere o meno con le aree ad elevata sensibilità ambientale (cfr. fattore principale 5).

*Indicatori: - qualità del paesaggio*

- risorse culturali
- potenziale per le attività ricreative e turistiche

*- potenziale per un positivo rimboschimento (Indicatore di riferimento 13)*