

LA TRANSIZIONE ECOLOGICA E DIGITALE DELL'UE: LA VISIONE A LUNGO TERMINE DELLE ZONE RURALI

Luca Petrelli

Abstract (it): il *Green deal* europeo, ricostruendo la centralità del sistema produttivo sulle risultanze della scienza dell'ecologia e sul ruolo fondamentale svolto dall'ambiente sociale entro il quale le persone vivono e interagiscono, favorisce la transizione verso la piena sostenibilità ambientale economica e sociale delle zone rurali, utile alla loro rivitalizzazione e resilienza.

La Comunicazione della Commissione COM (2021) 345 *final*, elabora una visione a lungo termine per rendere le zone rurali dell'U.E. più forti, connesse resilienti e prospere entro il 2040.

Il lavoro esamina la Comunicazione della Commissione e ne fornisce una valutazione critica.

Abstract (en): the *European Green deal*, by reconstructing the centrality of the production system on the results of science, ecology and on the fundamental role played by the social environment within which people live and interact, favors the transition towards full economic and social environmental sustainability of rural areas, useful for their re-evaluation and resilience.

The *European Commission communication COM (2021) 345 final*, developed a long-term vision to make the EU's Rural Areas stronger, connected, resilient and prosperous by 2040.

The work examines the Commission's Communication and provides a critical evaluation of it.

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. La transizione ecologica e digitale nella società europea. L'impatto della pandemia da covid-19: cenni. 3. Il rilancio delle zone rurali nel «programma per l'Europa» della nuova Commissione. 4. La visione a lungo termine delle zone rurali dell'U.E. 5. Conclusioni.

1. Introduzione

Sempre più evidente nel dibattito della società civile è la presa d'atto del fallimento di una prospettiva di sviluppo economico e produttivo deterritorializzato incentrato su una crescita economica illimitata, su un aumento continuo della produzione e del consumo, prescindendo dalla valutazione della sostenibilità di tale modello per l'ecosistema terrestre.

Lo stesso PIL è messo in discussione quale indicatore sufficiente e necessario per la valutazione del livello di progresso raggiunto da un paese e per orientare le politiche pubbliche in Europa e nel resto del mondo. Alcune organizzazioni sovranazionali – quali ad esempio ONU, OCSE e U.E. - tendono ad integrare gli indicatori macroeconomici con

ulteriori parametri che tengano conto della dimensione sociale ed ambientale del benessere, corredati da altre misure (ad esempio di disegualianza e di sostenibilità), senza escludere il supporto di valutazioni soggettive¹.

L'intenzione di promuovere uno sviluppo sostenibile a livello internazionale ha origini lontane nel tempo ed è testimoniato da conferenze, convenzioni, accordi e documenti, risalenti ai primi anni 70 del secolo scorso, che hanno stimolato, in Europa e in molta parte del mondo industrializzato, un ripensamento dei sistemi produttivi².

Nel 1992 si tenne a Rio de Janeiro la Conferenza delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo (Vertice della terra). I rappresentanti di 172 Paesi sottoscrissero in quella occasione tre Accordi e due Convenzioni³ gettando le basi per la realizzazione di uno sviluppo sostenibile a livello mondiale⁴.

L'UE accolse integralmente i principi dello sviluppo sostenibile nel quinto piano di azione ambientale (1993/2000), approvato all'inizio del 1993, prospettando la necessità di un cambiamento radicale in tutti i settori di intervento della Comunità, in particolare dell'industria manifatturiera, dell'energia, dell'agricoltura, del turismo. Fu subito chiaro che tale cambiamento presupponeva importanti riforme istituzionali, nel tempo effettivamente realizzate, per integrare la tutela dell'ambiente nella definizione e nell'attuazione delle altre

1 Per l'U.E., cfr., da ultimo, la Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, *Relazione di previsione strategica 2023. Sostenibilità e benessere dei cittadini come fulcro dell'autonomia strategica aperta dell'Europa*, Bruxelles, 6.7.2023, COM (2023) 376 final. Nella Relazione si propone di adeguare il prodotto interno lordo (PIL) per tener conto di fattori diversi, quali la salute e l'ambiente al fine di fornire ai responsabili politici indicatori economici che prendano in considerazione anche il benessere.

2 Cfr. ad esempio: la Conferenza ONU sull'ambiente umano, Stoccolma, 1972; Donella H. Meadows, Dennis L. Meadows, Jørgen Randers, William W. Behrens III, *The Limits to growth*, 1972, commissionato dal Club di Roma al *Massachusetts Institute of Technology* (MIT); il documento «*World conservation Strategy: Living resource Conservation for Sustainable Development*», prodotto da UNEP, IUCN e WWF, Nairobi, 1980; il documento «*Our Common Future*» (cd. rapporto Brundtland), presentato dalla Commissione internazionale per l'Ambiente e lo Sviluppo (ONU), Summit di Tokyo, 1987, che enuclea il concetto di sviluppo sostenibile «quale sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri»; la Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e sullo sviluppo, (informalmente conosciuta come *Earth Summit*), Rio de Janeiro, 1992, nel cui ambito è stata sottoscritta, tra le altre, la Convenzione quadro sui cambiamenti climatici (UNFCCC); la Convenzione sulla diversità biologica, Nairobi, 1992; il Protocollo di Kyoto, Kyoto, 11 dicembre 1997; la Conferenza Rio+5, New York, 1997; il Vertice mondiale per lo sviluppo sostenibile, Johannesburg 2002; la Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile, (cd. Rio 2021 o Rio+ 20), Rio de Janeiro 2021. La risoluzione adottata dall'Assemblea Generale ONU, *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile*, 25 settembre 2015; l'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici, raggiunto dagli Stati membri della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC), Conferenza di Parigi sui cambiamenti climatici (COP 21), 30.11-11.12.2015, Parigi, 2015.

3 Gli accordi conclusi sono: L'Agenda 21: il programma d'azione per il XXI secolo; la Dichiarazione di Rio su ambiente e sviluppo; la Dichiarazione dei principi per la gestione, la conservazione e l'utilizzazione sostenibile delle foreste. Le convenzioni sottoscritte sono: la Convenzione quadro sui cambiamenti climatici; la Convenzione sulla diversità biologica.

4 Durante il vertice fu istituita la Commissione delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile (CSD) con Risoluzione A/RES/47/191 del 22 dicembre 1992. Per un approfondimento delle origini concettuali della sostenibilità, cfr. Ben Purvis, Yong Mao, Darren Robinson, *Three pillars of sustainability: In search of conceptual origin*, *Sustainability Science* (2019) 14, 681–695 available at: <https://doi.org/10.1007/s11625-018-0627-5>

politiche comunitarie⁵, nonché la previsione di incentivi economici pubblici e di investimenti privati nell'ambito di azioni di programmazione delle politiche e di pianificazione del territorio, sia urbano che rurale⁶.

Rispondendo all'invito del Consiglio Europeo di Helsinki del dicembre 1999 la Commissione, anche in vista del vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile del 2002, ha elaborato «una proposta di strategia a lungo termine per il coordinamento delle politiche ai fini di uno sviluppo sostenibile sotto il profilo economico, sociale ed ecologico» destinata ad essere presentata al Consiglio europeo nel giugno 2001⁷.

L'esperienza europea si è caratterizzata per il ricorso a forme originali di *multi-level governance*⁸ compatibili con una sussidiarietà attiva (*bottom up governance*), in una logica di processo che vede il cittadino quale primo attore del cambiamento, in quanto soggetto che ha la possibilità di contribuire fattivamente alla promozione dello sviluppo sostenibile⁹.

Con risoluzione 70/1 del 15 settembre 2015 i Paesi membri delle Nazioni unite hanno approvato l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, un programma d'azione globale strutturato intorno a 17 obiettivi (OSS), articolati su 169 target.

Sul piano internazionale l'UE ha fornito un rilevante contributo alla definizione dell'Agenda 2030 ed alla sua attuazione: sotto il profilo interno è fortemente impegnata ad integrare rapidamente lo sviluppo sostenibile nelle politiche dell'Unione¹⁰.

Già parte della Convenzione quadro sui cambiamenti climatici delle Nazioni Unite, l'U.E svolge attualmente un importante ruolo a livello mondiale per favorire l'attuazione degli impegni assunti dai Paesi che hanno sottoscritto e ratificato l'Accordo di Parigi del 2015¹¹.

5 Cfr. art. 191 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (T.F.U.E); art. 37, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

6 Nel quadro dei processi di attuazione di Agenda 21 a livello locale, cfr. la I Conferenza Europea sulle città sostenibili, Aalborg, Danimarca, 24-27 maggio 1994. Cfr., altresì, la Comunicazione della Commissione, *La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo*, Bruxelles, 06.5.1997, COM (97) 197 def.; la Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, *Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'Unione Europea*, 28.10.1998, COM (1988) 605 finale.

Per ciò che concerne lo sviluppo sostenibile delle zone rurali, un ruolo determinante è stato svolto dal progressivo consolidarsi, in seno all'UE, del «processo di *greening*» della Politica Agricola Comune (PAC) incentivato dalla disponibilità di ingenti risorse economiche stanziata a favore delle aree rurali da dedicati fondi nel quadro del secondo pilastro della PAC e da altri fondi sociali europei; per una ricostruzione delle fasi iniziali di tale processo. cfr. R. HENKE, *Dalla Riforma Mac Sharry ad Agenda 2000: il processo di greening della Pac*, in *La Questione Agraria*, n. 1, 2002.

7 Cfr. Comunicazione della Commissione, *Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione Europea per lo sviluppo sostenibile*, Bruxelles, 15.5.2001, COM (2001) definitivo.

8 H. BALDERSHEIM, *Subsidiarity at work: Modes of multi-level governance in European countries*, in *Local Government at the Millenium*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2002, pp. 203-211.

9 Cfr. Convenzione di Aarhus, Danimarca, 25 giugno 1998.

10 La *Prima revisione volontaria sui progressi dell'attuazione dell'Agenda 2030*, presentata il 19 luglio 2023 alle Nazioni Unite, New York, evidenzia che l'UE è ancora oggi fortemente impegnata nel recepimento e nella definizione dei principi dell'Agenda 2030 di sviluppo sostenibile; dal 2020 i programmi di lavoro annuali della Commissione europea pongono gli obiettivi di sviluppo sostenibile al centro della definizione delle politiche dell'UE. Tale approccio si rispecchia, in particolare, in iniziative faro come il *Green deal europeo* e il *NexGenerationEU*.

11 L'UE è parte della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC), principale accordo internazionale sull'azione per il clima, adottata al vertice della terra di Rio nel 1992. Il protocollo di Tokyo del 1997, ratificato dall'UE e da tutti gli Stati membri il 31 maggio 2002, per la prima volta ha introdotto

Lo sviluppo sostenibile è attualmente uno degli obiettivi a lungo termine dell'Unione europea in virtù dell'articolo 3, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea (T.U.E) e si realizza attraverso articolate strategie, azioni e priorità meglio specificate, nel tempo, dalla Commissione europea sotto le presidenze Juncker e, da ultimo, von der Leyen¹².

2. La transizione ecologica e digitale nella società europea. L'impatto della pandemia da covid-19: cenni.

Il 16 luglio 2019 il Parlamento europeo ha eletto Ursula von der Leyen Presidente della Commissione europea.

Gli orientamenti politici della nuova Commissione si sono concentrati su sei tematiche riconoscendo all'Europa, quale indirizzo strategico di lungo termine, il compito di «guidare la transizione verso un pianeta in salute ed un nuovo mondo digitale»¹³. Tra queste tematiche, un ruolo fondamentale ha assunto il *Green deal* europeo¹⁴ che, ponendosi nell'alveo degli Accordi di Parigi del 2015 e dell'Agenda 2030 dell'ONU, punta al più ambizioso degli obiettivi: trasformare gradualmente l'Europa nel primo continente a impatto climatico 0 entro il 2050 rafforzando la resilienza per adattarsi ai cambiamenti climatici, al degrado ambientale ed alla perdita di biodiversità¹⁵. L'obiettivo in astratto non sembra impossibile: rilevazioni non controverse dimostrano che le emissioni di gas a effetto serra nell'Unione Europea sono state ridotte del 25% tra il 1990 e il 2019 mentre, nello stesso periodo, l'economia è cresciuta del 62 %¹⁶.

obiettivi di riduzione delle emissioni giuridicamente vincolanti per i paesi sviluppati, rinnovati con l'accordo di Parigi del 2015, ratificato dall'U.E. il 5 ottobre 2016.

12 Nel periodo 2014/2019 i documenti politici maggiormente rilevanti possono essere così individuati: Comunicazione della Commissione «*Il futuro sostenibile dell'Europa: prossime tappe. L'azione europea a favore della sostenibilità*», COM (2016) 739; *European Commission, Directorate-General for Communication, Towards a sustainable Europe by 2030 – Reflection paper, Publications Office, 2019, available at: <https://data.europa.eu/doi/10.2775/676251>*; *European Consensus on Development «Our World, our Dignity, Our Future»* (8 June 2017). Sotto la guida della Presidente von der Leyen la Commissione ha mantenuto e rilanciato il proprio impegno a favore di Agenda 2030 impegnandosi a realizzare concreti risultati in materia di sostenibilità all'interno ed all'esterno dell'U.E. sulla base di un approccio olistico; sul punto si rinvia a *Commission staff working document: «Delivering on the UN's Sustainable Development Goals – A comprehensive approach»*, Brussels, 18.11.2020, SWD (2020) 400 final, ove si dettagliano le iniziative concernenti la sostenibilità adottate dalla Commissione guidata dalla Von der Leyen nel corso del suo primo anno di attività.

13 Ursula van der Leyen, *Un'Unione più ambiziosa: il mio programma per l'Europa: orientamenti politici per la prossima Commissione europea 2019-2024*, Ufficio delle pubblicazioni, 2019, <https://data.europa.eu/doi/10.2775/6010>, p. 5. Le sei tematiche sono: Un *green deal* europeo; Un'economia che lavora per le persone; Un'Europa pronta per l'era digitale; Proteggere il nostro stile di vita europeo; Un'Europa più forte nel mondo; Un nuovo slancio per la democrazia europea.

14 Il *Green deal europeo* è un «pacchetto di iniziative strategiche» che mira a realizzare nell'U.E. una transizione verde con l'obiettivo di raggiungere la neutralità climatica nel 2050; il piano per la transizione è stato avviato con la Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Il Green deal europeo*, Bruxelles 11.12.2019, (COM (2019) 640 final. Il Consiglio dell'U.E. ne ha preso atto nella riunione del dicembre dello stesso anno.

15 Come obiettivo di medio termine è previsto per il 2030 è che le emissioni al netto degli assorbimenti siano ridotte in tutti i settori dell'economia e a livello dell'Unione di almeno il 55% rispetto ai livelli del 1990.

16 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Un traguardo climatico 2030 più ambizioso per l'Europa Investire in un futuro a impatto climatico zero nell'interesse dei cittadini* COM/2020/562 final.

Il raggiungimento di tale risultato, che dovrebbe contribuire a prevenire una emergenza annunciata - in particolare i disastri associati dal mondo scientifico all'aumento di temperatura incontrollato del pianeta -, costituirà l'effetto di una transizione ecologica dei sistemi produttivi che punta a fare dell'Europa il *leader* mondiale dell'economia circolare. Tale economia vuole essere competitiva ed efficiente sotto il profilo dell'uso delle risorse caratterizzandosi per l'adozione di un modello di crescita economica dissociata dalle emissioni di gas serra e per la totale decarbonizzazione del settore dell'energia elettrica con conseguente preservazione delle risorse naturali, comunque nel rispetto delle logiche e delle relazioni complesse e profondamente interconnesse che sono alla base della loro rigenerazione.

L'attuazione di un processo di transizione ecologica dei sistemi produttivi di tale portata e complessità richiede che la società europea condivida appieno gli orientamenti politici della nuova Commissione avendo maturato la piena consapevolezza dell'importanza di contenere e prevenire l'emergenza climatica, di difendere la perdita di biodiversità, di eliminare l'introduzione nell'ambiente di sostanze tossiche riducendo l'inquinamento e migliorando la sostenibilità alimentare. Da qui la rilevanza di una seria campagna di sensibilizzazione dei cittadini europei sui temi relativi a tali problematiche.

Il processo di trasformazione, già in atto, sarà molto oneroso e non reversibile comportando una modifica radicale di stili di vita e dei modelli di produzione e consumo così come sono stati fino ad ora pensati e realizzati, ma offrirà il vantaggio di consentire alla popolazione di vivere in modo più sano rispetto al passato, nonché di sfruttare le opportunità collegate alla creazione di nuove imprese e posti di lavoro.

Inevitabilmente la transizione ecologica dei sistemi produttivi rende necessario l'adeguamento di tutte le politiche dell'U.E. unitamente ad un grande sforzo di programmazione e di sviluppo di piani adeguati volti a prevenire l'emergenza climatica o, eventualmente, a fronteggiarla, predisponendo azioni e necessarie risorse - a beneficio dei cittadini, delle aziende e dell'ambiente - nell'ambito di nuove strategie che tengano conto anche delle opportunità derivanti dalla trasformazione digitale, altra grande priorità dell'U.E.

La trasformazione digitale dell'Europa sarà guidata da un programma strategico che fissa traguardi e obiettivi concreti per il 2030. Il futuro digitale immaginato dall'Europa è incentrato sulla persona, è sostenibile, e più prospero¹⁷. E' stato da molti evidenziato come la transizione ecologica e quella digitale sono due facce della stessa medaglia, aspetti interconnessi di una medesima «profonda evoluzione verso un'economia post carbonica in

¹⁷ La Commissione europea il 19 febbraio 2020 ha presentato un pacchetto di proposte a sostegno della transizione digitale; cfr.: Comunicazione *Plasmare il futuro digitale dell'Europa*, COM/2020/67 *final*; Comunicazione *Una strategia europea per i dati* COM/2020/66, *final*; *Libro bianco sull'intelligenza artificiale*, COM/2020/65. Tra gli altri documenti si rinvia a: Decisione (UE) 2022/2481 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 *che istituisce il programma strategico per il decennio digitale 2030*; Commissione europea, *Dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali per il decennio digitale*, Bruxelles, 26.1.2022, COM (2022) 28 *final*; Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale*, COM/2021/118 *final*.

grado di coniugare crescita e sostenibilità»¹⁸. La doppia trasformazione ecologica e digitale eserciterà sempre più nel futuro una influenza determinante su economia società e industria. Un recente studio della Commissione Europea (*Joint Research Centre- JRC-*), chiarisce che la transizione verde e quella digitale non soltanto possono coesistere ma anche essere gestite in modo tale da dare forza l'una all'altra e viceversa¹⁹. Rendere le imprese più innovative e sostenibili è dunque una esigenza concreta e una grande opportunità per la società europea.

L'Europa ha scelto di distribuire equamente²⁰ tra imprese e cittadini l'impatto economico, sociale e ambientale di questo nuovo approccio che sostiene con la previsione di importanti risorse a ciò specificamente dedicate: nel periodo 2021- 2027 circa il 30% delle dotazioni economiche poste a disposizione complessivamente dal Quadro finanziario pluriennale dell'UE (circa 1241 miliardi di euro) e dal *NextGenerationEU* (circa 806 miliardi di euro) sarà destinato a sostenere progetti legati al clima²¹.

In tale contesto è fondamentale disporre di una dedicata normativa europea sul clima che mira a promuovere l'integrazione di un livello elevato di tutela dell'ambiente e del miglioramento della qualità ambientale nelle politiche dell'Unione conformemente al principio dello sviluppo sostenibile. Il Regolamento (UE) 1119/2021²² rappresenta una pietra miliare di tale processo verso la neutralità climatica nell'Unione entro il 2050. La transizione coinvolge tutti i settori dell'economia: sono dunque compresi l'energia, l'industria, i trasporti, il riscaldamento e il raffreddamento, come pure l'edilizia, l'agricoltura, i rifiuti e l'uso del suolo, i cambiamenti di uso del suolo e la silvicoltura.

Nel 2020 il mondo intero è stato funestato dall'emergenza sanitaria derivante dalla COVID -19; gli Stati membri e l'U.E. hanno adottato misure per ridurre le ricadute sull'economia e sostenere la ripresa economica. La pandemia ha mostrato alcune importanti vulnerabilità dell'UE aumentando disuguaglianze sociali ed economiche.

Se il piano di ripresa è bene segnato dal *NextGenerationEU* che mette a disposizione un ingente sostegno finanziario per sostenere la ripresa economica, la necessità di porre in essere misure concrete ed efficaci, sia per fare fronte a questioni urgenti, sia per impostare meglio azioni future in chiave di prevenzione, ha reso opportuno integrare la previsione strategica al centro della definizione delle politiche dell'UE. Secondo la Commissione

18 F. CAIO, *La transizione ecologica e quella digitale sono parte della stessa sfida, Il sole 24 ore*, 16 dicembre 2022.

19 S. MUENCH, E. STOERMER., K. JENSEN., T. ASIKAIEN, M. SALVI, F. SCAPOLLO, *Towards a green and digital future*, EUR 31075 EN, *Publications Office of the European Union, Luxembourg*, 2022; Cfr. altresì la Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, *Relazione di previsione strategica 2022, Abbinamento tra transizione verde e transizione digitale nel nuovo contesto geopolitico*, Bruxelles, 29.6.2022, COM (2022) 289 final.

20 *Just Transition* (o giusta transizione) è un meccanismo ideato congiuntamente ai fondi del *NextGenerationEU* per far sì che la transizione ecologica avvenga in modo equo, senza lasciare indietro nessuno. Il meccanismo fronteggia le ripercussioni sociali ed economiche che la transizione verde determina sulle regioni, sulle industrie e sui lavoratori e si basa su tre pilastri: 1) il fondo per una transizione giusta; 2) un regime specifico nell'ambito di InvestEU; 3) un nuovo strumento di prestito per il settore pubblico finanziato dalla Banca europea per gli investimenti (BEI).

21 Fonte Camera dei deputati.

22 Regolamento (UE) del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 *che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 40/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»).*

l'introduzione di una tale procedura è una importante novità e può avere una grande utilità per comprendere con rapidità gli sviluppi futuri, per meglio prepararsi ai cambiamenti al fine di prevenire crisi ed emergenze ed eventualmente, per gestire in modo più proficuo la fase di ripresa con la garanzia che le «iniziative a breve termine siano fondate su una prospettiva a lungo termine»²³. La relazione 2020 della Commissione in materia di previsione strategica²⁴ traccia come punto di riferimento per le politiche dell'UE il rafforzamento della resilienza intesa quale capacità «non solo di resistere alle sfide e farvi fronte, ma anche di attraversare le transizioni in modo sostenibile giusto e democratico». La previsione strategica, dunque, rappresenta per il futuro dell'U.E. un nuovo utile strumento per adeguare le politiche europee al fine di individuare più chiaramente il percorso per realizzare la transizione verde, digitale ed equa e per garantire la ripresa economica dopo eventi critici, coerentemente ai principi fondamentali dell'UE e agli impegni presi per la realizzazione degli obiettivi sostenibili delle Nazioni Unite (Agenda 2030).

3. Il rilancio delle zone rurali nel «programma per l'Europa» della nuova Commissione

Le emergenze ambientali e sanitarie hanno consentito di meglio precisare gli obiettivi europei di miglioramento della resilienza nelle dimensioni sociale ed economica, geopolitica, ecologica e digitale, liberando risorse economiche ingenti, ed adeguando la definizione delle politiche europee anche attraverso il ricorso a strumenti in parte nuovi, quali la previsione strategica.

Il processo di transizione verde dell'UE in una società equa e prospera dotata di una economia moderna e competitiva impone di superare gli attuali modelli di relazioni urbano-rurali adottando più efficienti sistemi di pianificazione e di sviluppo bioregionali che applichino fattive relazioni ed interazioni di un sistema economico circolare pensato come unitario.

La stessa bioeconomia «all'europea» (sostenibile e circolare)²⁵ non può più prescindere dalla necessità di siglare un nuovo patto città – campagna.

Questa rifondazione di rapporti maggiormente integrati tra mondo urbano e periurbano, da un lato, e mondo rurale, dall'altro, rappresenta una ottima opportunità per cercare di

23 Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio: «*Relazione 2020 in materia di previsione strategica: Tracciare la rotta verso un'Europa più resiliente*», Bruxelles, 9.9.2020, COM (2020) 493 final, p. 2.

24 Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio: «*Relazione 2020 in materia di previsione strategica: Tracciare la rotta verso un'Europa più resiliente*», cit.

25«La bioeconomia concerne tutti i settori e i sistemi basati su risorse biologiche (specie animali e vegetali, microrganismi e la biomassa che ne deriva, ivi compresi i rifiuti organici), nonché sulle loro funzioni e principi. Comprende e mette in relazione: gli ecosistemi terrestri e marini e i servizi che producono; tutti i settori della produzione primaria che utilizzano e producono risorse biologiche (agricoltura, silvicoltura, pesca e acquacoltura); e tutti i settori economici e industriali che utilizzano risorse e processi biologici per la produzione di alimenti, mangimi, prodotti a base biologica, energia e servizi. Sostenibilità e circolarità devono essere al centro della bioeconomia europea, se si vuole che questa abbia successo. Tali obiettivi promuoveranno il rinnovamento delle nostre industrie, l'ammodernamento dei sistemi di produzione primari, la protezione dell'ambiente e contribuirà a potenziare la biodiversità»; così la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, «*Una bioeconomia sostenibile per l'Europa: rafforzare il collegamento tra economia, società e ambiente*», Bruxelles 11.10.2018, COM (2018) 673 final, p. 1.

ridurre la marginalizzazione ed il degrado delle aree rurali; in ogni caso, l'ottenimento di tale risultato richiede una sinergica e coordinata attuazione di tutte le politiche europee a vantaggio di uno sviluppo rurale sostenibile ricalibrato nell'ambito di una coerente visione di insieme.

Il *Green deal* europeo, ricostruendo la centralità del sistema produttivo sulle risultanze della scienza dell'ecologia e sul ruolo fondamentale svolto dall'ambiente sociale entro il quale le persone vivono e interagiscono, favorisce la transizione verso la piena sostenibilità ambientale economica e sociale delle zone rurali, utile alla loro rivitalizzazione e resilienza.

Completa e integra questo percorso l'efficientazione dei processi produttivi ottenuta utilizzando le tecnologie digitali, nonché il miglioramento della connettività nelle aree rurali. La transizione digitale in tali zone facilita la produzione e la raccolta dei dati che possono essere processati in grande quantità e impatta fortemente con la realtà imprenditoriale - estendendosi anche alle pratiche agricole (agricoltura 4.0 o agricoltura di precisione) e, più in generale all'intero settore agroalimentare - favorendo la creazione di distretti industriali e/o agricoli corrispondenti ad ambiti territoriali circoscritti ove i principi dell'economia circolare bene si integrano con le finalità proprie dello sviluppo locale, improntato ai criteri della sostenibilità.

Le zone rurali «sono il tessuto della nostra società e il cuore pulsante della nostra economia»²⁶: coprono circa l'80% del territorio europeo ed ospitano il 30% della popolazione (circa 137 milioni). Tuttavia circa il 40% di coloro che hanno risposto alla consultazione pubblica indetta per individuare gli scenari possibili per le zone rurali nel 2040 hanno dichiarato di sentirsi abbandonati²⁷.

Tra le certezze raggiunte dai *policy maker* europei rientra la consapevolezza che nessuna transizione ecologica dei sistemi produttivi in Europa potrà essere conseguita senza incidere profondamente sulle dinamiche socio-economiche delle aree rurali; da tali aree, d'altra parte, la società europea dipende per la produzione di cibo, e dei servizi ecosistemici.

Le misure di sviluppo rurale messe in campo, nel tempo, dagli Stati membri, le aperture di nuovi mercati, l'affermarsi di prodotti agroalimentari di qualità legata all'origine geografica, l'adozione di efficienti modelli di agricoltura plurifunzionale, la sperimentazione concreta dei principi dell'economia circolare insieme al consolidamento dei sistemi urbani di piccole e medie dimensioni sono riuscite, in qualche caso, effettivamente a fare uscire dall'arretratezza alcune regioni rurali²⁸. Tuttavia le zone rurali continuano ad avere bisogno nella loro stragrande maggioranza di piani strategici e programmatici su base pluriennale per risolvere una serie di criticità che l'evoluzione economica e sociale degli ultimi decenni ed alcune emergenze (cambiamenti climatici, Covid-19, flussi migratori), in alcuni casi, hanno anche aumentato.

²⁶ Ursula van der Leyen, *Un'Unione più ambiziosa: il mio programma per l'Europa: orientamenti politici per la prossima Commissione europea 2019-2024*, cit., p. 7.

²⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, «*Una visione a lungo termine per le zone rurali dell'U.E. verso zone rurali più forti, connesse, resilienti, e prospere entro il 2040*», Bruxelles, 30.6.2021, COM (2021) 345 final, segnatamente p. 1.

²⁸ P. BERTOLINI, F. PAGLIACCI, *Tra povertà e ricchezza: la ruralità nell'Europa allargata*, in *Agriregionieuropa*, n. 30, 2012.

Nel suo «programma per l'Europa» Ursula von der Leyen aveva manifestato il proposito di investire nelle zone rurali²⁹: da qui l'iniziativa di elaborare un piano di rilancio di tali aree inserito in una prospettiva di lungo termine.

Fortemente stressate dalla crisi sanitaria derivante dalla Covid-19 le aree rurali dovevano essere poste in condizione di recuperare persistenti situazioni di sottosviluppo e di agganciare la ripresa economica e sociale, a ciò legittimate dall'art. 174 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). L'U.E persegue, infatti, l'obiettivo del rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale per promuovere uno sviluppo armonioso di ogni sua parte mirando, in particolare, a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni, rivolgendo particolare attenzione, tra le altre, alle zone rurali.

Per realizzare tale finalità l'Europa dispone di appositi strumenti finanziari come i fondi strutturali e di investimento europei (cc.dd. Fondi SIE³⁰), oltre a poter utilizzare altre eventuali risorse previste, ad esempio, per il finanziamento di interventi aggiuntivi a quelli di carattere ordinario, programmabili nell'ambito della politica di coesione. Uno sviluppo territoriale equilibrato è fondamentale per ottimizzare il potenziale delle zone rurali³¹.

4. La visione a lungo termine delle zone rurali dell'U.E.

Il dibattito su un nuovo futuro delle aree rurali inizia, dunque, a svilupparsi all'indomani dell'insediamento della Commissione europea presieduta da Ursula van der Leyen confermando l'attualità dei principi fondamentali posti alla base delle strategie che fino ad allora avevano guidato lo sviluppo rurale. Il proposito è di elaborare una visione a lungo termine delle zone rurali in cui inquadrare gli interventi prendendo le mosse da documenti ritenuti di valore indiscutibile quali: la Comunicazione della Commissione su «Il futuro del Mondo rurale» del 1988³², le due dichiarazioni di Cork del 1996³³ e del 2016³⁴, Agenda 2000³⁵.

29 Ursula van der Leyen, *Un'Unione più ambiziosa: il mio programma per l'Europa: orientamenti politici per la prossima Commissione europea 2019-2024*, cit., pp. 7-8.

30 I fondi strutturali e di investimento europei (SIE) istituiti dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea sono: il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR); il Fondo Sociale Europeo (FSE); il Fondo di Coesione (FC); il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR); il Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP).

31 Cfr. *Territorial agenda 2030, A future for all places, Informal meeting of Ministers Responsible for Spatial Planning and Territorial Development and/or Territorial Cohesion*, 1 December 2020, Germany, available at: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/brochure/territorial_agenda_2030_en.pdf, specialmente punto 6 del preambolo.

32 Comunicazione della Commissione trasmessa al Consiglio e al Parlamento Europeo, *Il futuro del mondo rurale*, 29.7.1988, (COM) 88, 501 def.,

33 Dichiarazione di Cork, *Un'Europa rurale viva*, Conferenza europea sullo sviluppo rurale, Cork 7-9 novembre 2016, disponibile al seguente link: <https://socioambientale.files.wordpress.com/2014/02/dichiarazione-di-cork.pdf>.

34 Dichiarazione di Cork 2.0, *Una vita migliore nelle aree rurali*, Conferenza europea sullo sviluppo rurale, Cork, 5-6 settembre 2016, disponibile su: https://ec.europa.eu/enrd/sites/default/files/cork-declaration_it.pdf. In dottrina, cfr. per tutti F. SOTTE, *Da Cork nel 1996 a Cork 2.0 nel 2016*, Editoriale, in *Agriregionieuropa*, n. 46, 2016.

35 Comunicazione della Commissione, *Agenda 2000 -Per un'Unione più forte e più ampia*, Bruxelles, 15.7.1997, (COM(97)2000 - C4-0371/97).

La nuova visione pone al proprio centro le persone di cui vuole migliorare il benessere: ciò sia riconoscendo loro il ruolo di attori principali del cambiamento³⁶, sia attribuendo maggiore «voce» alle comunità rurali che svolgono «un ruolo fondamentale anche nell’attuazione dei 20 principi del pilastro europeo dei diritti sociali»³⁷.

Questa attenzione non riguarda soltanto il momento dell’attuazione delle politiche segnando, in modo significativo, anche il processo di elaborazione della visione.

Inizialmente la Commissione ha acquisito dati su questioni ritenute rilevanti per le zone rurali: successivamente ha lanciato una consultazione pubblica *on-line* per consentire ad ogni portatore di interesse e/o cittadino europeo delle zone rurali di fornire opinioni per individuare le principali criticità delle zone dove agiscono e/o vivono e le priorità da rispettare per superarle.

In tale processo, che mira all’inclusione di ogni parte interessata, un ruolo fondamentale lo ha svolto la Rete Europea per lo Sviluppo Rurale (RESR): tramite questo *network* è stato costituito un gruppo di *stakeholder* che, tra settembre 2020 e maggio 2021, tra gli altri obiettivi perseguiti³⁸, ha contribuito a svolgere un esercizio di previsione strategica per individuare scenari possibili per il futuro delle zone rurali calibrati al 2040, collaborando con il Centro comune di ricerca (JRC) della Commissione. Allo stesso tempo la Commissione europea e la RESR hanno condotto una importante attività di sensibilizzazione sui temi dello sviluppo rurale predisponendo 70 seminari che hanno coinvolto circa 3000 cittadini, ed organizzando, dal 22 al 26 marzo 2021, un evento interattivo denominato «Settimana della visione rurale: immaginare il futuro delle zone rurali d’Europa»³⁹.

A questo punto il partneriato con i portatori di interessi aveva raggiunto il proprio apice: la Commissione aveva a disposizione tutti gli elementi per effettuare una sintesi idonea a trasformare le indicazioni ed i suggerimenti delle comunità locali in una visione comune, elaborata «insieme alle zone rurali», nel cui alveo sviluppare una strategia di rilancio con obiettivi concreti, realistici e condivisi.

Il momento era particolarmente propizio essendo stati ben individuati gli obiettivi politici della nuova Commissione e formalizzati sia l’accordo sul futuro della nuova politica

36 M. MILOUCHEV, *Visione a lungo termine delle zone rurali, Prefazione*, in *Rivista rurale dell’U.E.*, n. 32, Ufficio delle pubblicazioni dell’Unione Europea, 2021, p. 3.

37 Cfr. European Commission, Secretariat-General, *European pillar of social rights*, Publications Office, 2017, <https://data.europa.eu/doi/10.2792/95934>. Per il virgolettato nel testo si rinvia a: Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, «Una visione a lungo termine per le zone rurali dell’U.E. verso zone rurali più forti, connesse, resilienti, e prospere entro il 2040», Bruxelles, 30.6.2021, COM (2021) 345, final, p. 3.

38 Il gruppo tematico della RESR aveva i seguenti obiettivi: 1. Contribuire e arricchire l’esercizio di previsione che sarà realizzato per la Visione rurale a lungo termine; 2. Agire come piattaforma o hub di scambio per condividere, discutere e comunicare i risultati delle diverse attività svolte dai membri del Gruppo tematico e da altri attori chiave coinvolti nel contribuire alla Visione rurale a lungo termine; 3. Migliorare la coerenza e la struttura del dialogo che avrà luogo tra le parti interessate sulla Visione rurale a lungo termine in diverse parti d’Europa; 4. Comunicare più ampiamente con i soggetti interessati e incoraggiare il loro continuo coinvolgimento nel dialogo; 5. Contribuire alla conferenza RESR «settimana della visione rurale»; cfr. *Long term rural vision*, available at: https://ec.europa.eu/enrd/long-term-rural-vision_it.html

39 Cfr. M. MILOUCHEV, *Prefazione*, in AA.VV., *Visione a lungo termine per le zone rurali*, cit., p. 2; M. MARREL, *Una visione a lungo termine per le zone rurali europee*, in AA.VV., *Visione a lungo termine per le zone rurali*, cit., pp. 7-9.

agricola, sia quello sul quadro finanziario 2021/2027. D'altra parte il piano di ripresa programmatico *NextGenerationEU* con i suoi principali strumenti (Dispositivo per la ripresa e resilienza – RRF – e Pacchetto di assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa - REACT-EU-) metteva a disposizione dei paesi membri ingenti fondi e finanziamenti aggiuntivi per realizzare, tra le altre finalità, la coesione economica, sociale e territoriale.

Il 30 giugno 2021 è stata pubblicata la Comunicazione della Commissione intitolata «Una visione a lungo termine per le zone rurali dell'U.E.: verso le zone rurali più forti, connesse resilienti e prospere entro il 2040» (LTVRA). Il documento bene evidenzia che le zone rurali, attraverso «la produzione sostenibile di alimenti, la conservazione della biodiversità e la lotta contro i cambiamenti climatici», svolgeranno un ruolo chiave «nel raggiungimento degli obiettivi dell'Unione europea nell'ambito del *Green deal*, delle strategie “dal produttore al consumatore” e sulla biodiversità»⁴⁰ che, a questo punto, diventano un fondamentale riferimento interno alla Visione e contribuiscono ad integrarne gli obiettivi.

Come già detto, la realizzazione di infrastrutture digitali, l'accesso al servizio a banda larga e ad alta velocità, nonché lo sviluppo di competenze digitali, creando un ambiente favorevole all'innovazione digitale rurale, faciliteranno il perseguimento di questi obiettivi, così come in generale la crescita di ruolo delle industrie manifatturiere, dell'agricoltura, e dei servizi.

a) *L'analisi delle tendenze, delle sfide e delle opportunità di sviluppo delle zone rurali*

La visione a lungo termine prende le mosse dalla valutazione della situazione economico, sociale ed ambientale *in auge* nelle zone rurali.

Secondo la Commissione, generalmente le aree rurali - fortemente colpite dall'invecchiamento della popolazione (in alcuni casi, anche dal declino demografico) e, più recentemente, dai fenomeni migratori e dalla pandemia - presentano: insoddisfacente realizzazione della coesione territoriale; *performance* economiche meno favorevoli (reddito pro-capite inferiore alla media europea) rispetto alle aree urbane; lacune, dismissioni o insufficiente sviluppo delle infrastrutture rurali (reti viarie, acquedottistiche, energetiche e digitali, infrastrutture irrigue) e della fornitura/accesso ai servizi, anche essenziali (ad esempio, assistenza sanitaria, servizi sociali, istruzione, servizi postali e bancari); miglioramenti contenuti nel tempo sul piano della qualità del lavoro rispetto alla media europea (divari di genere relativamente all'accesso con bassi tassi di occupazione femminile, stabilità, retribuzione, coerenza con le competenze acquisite nel sistema formativo). Inoltre in tali aree le attività produttive, principalmente agricole, risentono maggiormente delle conseguenze economiche dei sacrifici imposti per far fronte alle sfide ambientali e climatiche che l'Europa dovrà sostenere nel futuro (che presagiscono ulteriori possibili cali del reddito).

40 Così la Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Una visione a lungo termine per le zone rurali dell'U.E.: verso le zone rurali più forti, connesse resilienti e prospere entro il 2040*, cit., p. 2. Per le strategie «dal produttore al consumatore» e sulla «biodiversità» cfr. le Comunicazioni della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Bruxelles, 20.05.2020, rispettivamente COM (2020) 2381 *final*, e COM (2020) 380 *final*.

Gli *stakeholder* sono del parere, esplicitato nei diversi momenti di coinvolgimento nel processo di elaborazione della visione, che andrebbe riconosciuta priorità al superamento delle criticità riscontrabili in materia di infrastrutture, di accesso alle strutture e ai servizi, di connettività digitale e di occupazione⁴¹.

La visione prende in considerazione, tra le opportunità delle aree rurali, il loro «capitale naturale»⁴² che offre la possibilità di erogare servizi ecosistemici di cui godono innanzitutto le comunità locali (in termini di salute e benessere della popolazione) e, infine, l'intera società.

La potenziale erogazione di servizi ecosistemici/eco-territoriali, in un processo di sempre maggiore integrazione degli aspetti di valorizzazione e conservazione del capitale naturale con quelli più propriamente economici e sociali, rappresenta una grande opportunità per il recupero delle aree rurali soprattutto marginali. Innanzitutto, aumentando il benessere dei cittadini, può favorire una loro rinnovata attrattività insediativa, sia riducendo il fenomeno dello spopolamento delle campagne, sia contrastando la rarefazione dei servizi essenziali; infine, può costituire il reattore fondamentale che consente di riorganizzare in quei territori attività ricreative, imprenditoriali, infrastrutture, accesso ai servizi, distretti economici, attirando investimenti pubblici e privati e determinando incrementi di reddito per gli operatori, nuove opportunità occupazionali, nonché sviluppo e miglioramento della competitività delle piccole e medie imprese.

In questo processo di riorganizzazione e di diversificazione delle attività economiche sviluppare una più completa ed efficiente connettività nelle zone rurali - intesa sia in termini di trasporti, sia in termini di accesso digitale - ha una importanza determinante.

b) *L'esercizio della previsione strategica, i fattori trainanti, gli scenari possibili e gli ambiti di intervento complementari per realizzare gli obiettivi*

Stante il quadro di criticità e di opportunità delle zone rurali ricostruito dalla Commissione, il rilancio del mondo rurale viene calato all'interno di una prospettiva di lungo termine verificata attraverso l'esercizio della previsione strategica. La previsione ha portato a validare quattro scenari possibili al 2040 tenendo in considerazione, nella pur necessaria valutazione della estrema diversità delle aree rurali, l'evoluzione delle megatendenze, ovvero delle forze trainanti già operative nella situazione presente, in grado di esercitare una influenza globale nel lungo periodo. Tra i principali fattori trainanti che condizionano i quattro scenari sono stati identificati la demografia e la qualità della *governance*.

Al termine di questo processo sono stati individuati quattro ambiti di intervento complementari per guidare la transizione verso l'obiettivo di creare zone rurali più forti, connesse, resilienti e prospere entro il 2040.

41 Così la Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, «Una visione a lungo termine per le zone rurali dell'U.E.: verso le zone rurali più forti, connesse resilienti e prospere entro il 2040», cit., p. 5.

42 D. POLI, M. CHITI, G. GRANATIERO, *Introduzione. L'approccio patrimoniale ai servizi ecosistemici*, in D. POLI (a cura di), *I servizi ecosistemici nella pianificazione bioregionale*, Firenze, University press, 2020, p. 7.

Semplificando moltissimo, il primo ambito di intervento (zone rurali più forti) punta a rafforzare le aree rurali investendo sulla partecipazione attiva dei cittadini ai processi politici e decisionali.

Da più parti in dottrina è stata evidenziata «la crescente importanza data in diversi settori alla “buona governance” come elemento di garanzia e di stabilità degli investimenti anche in ambito europeo»⁴³.

La visione a lungo termine considera una opportunità per le zone rurali il coinvolgimento delle comunità locali nel processo decisionale⁴⁴ dimostrando, in tal modo, di preferire, rispetto a sistemi di gestione cc.dd. *top down* – caratterizzati da un processo decisionale che procede dall’alto al basso in cui un ruolo preponderante nell’assunzione delle decisioni è assunto dalle organizzazioni pubbliche, gerarchicamente organizzate -, il ricorso a modalità di *governance* partecipativa, espressione della «capacità della pubblica amministrazione di gestire e dirigere *network*, coinvolgendo attori pubblici e privati di varia natura in processi politico-decisionali, promuovendo il dialogo, la condivisione di responsabilità, la partecipazione e il coordinamento di molti attori a molti livelli»⁴⁵.

La partecipazione attiva alla vita pubblica e sociale può migliorare, nel tempo, l’attrattività delle zone rurali. A parere della Commissione al raggiungimento di questo risultato può concorrere anche il poter contare su un accesso effettivo ai servizi essenziali (di qualità sufficiente), da garantire a tutti, sviluppando soluzioni innovative per la loro fornitura, rese possibili dalle potenzialità offerte dagli strumenti digitali.

Un secondo ambito di interventi (zone rurali connesse) è volto ad assicurare che le zone rurali siano connesse sia al loro interno, sia in rapporto alle zone urbane e periurbane.

Dall’esame delle criticità attuali delle zone rurali emerso dalla Visione, risultano evidenti lacune in termini di infrastrutture di trasporto che vanno recuperate nel futuro sperimentando anche soluzioni di mobilità sostenibili ed innovative che possono migliorare l’accesso a tutta una serie di servizi.

Le opportunità ricollegabili alla transizione digitale debbono consentire di migliorare la connettività. Secondo la Commissione occorre investire nello sviluppo di capacità digitali e nella creazione di idonee infrastrutture. L’utilizzo di tecnologie digitali faciliterà la riorganizzazione dei servizi e/o nuove opportunità lavorative, aumentando l’attrattività delle zone rurali .

La visione prevede un terzo ambito di interventi (zone rurali resilienti) volti a promuovere la resilienza sostenibile e lo sviluppo inclusivo, nonché a migliorare il benessere degli abitanti.

Questa parte è tra quelle più direttamente collegate agli obiettivi del *Green deal*.

43 L. SECCO, R. DA RE, D. PETTENELLA, L. CESARO, *La valutazione della qualità della governance partecipativa in ambito rurale*, in *Agriregionieuropa*, n. 23, 2010. Gli AA. evidenziano come una «adeguata valutazione della qualità della governance in ambito rurale sia un utile strumento di supporto nella formulazione attuazione e revisione delle politiche pubbliche, contribuendo a migliorare le modalità di gestione del settore».

44 Così la Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Una visione a lungo termine per le zone rurali dell’U.E.: verso le zone rurali più forti, connesse resilienti e prospere entro il 2040*, cit., p. 8.

45 L. SECCO, R. Da RE, D. PETTENELLA, L. CESARO, *La valutazione della qualità della governance partecipativa in ambito rurale*, cit.

La transizione ecologica, secondo la Commissione, deve mirare a rendere le zone rurali più resilienti ai cambiamenti climatici ai pericoli naturali e alle crisi economiche (resilienza sostenibile). Per ottenere tale risultato occorre stimolare la crescita di attività economiche *green*, caratterizzate da metodi produttivi e scelte organizzative improntate alla massima riduzione dell'impatto ambientale a salvaguardia del territorio e del pianeta. Tra queste, fondamentale rilevanza è attribuita alle attività economiche sostenibili nel settore agricolo e alimentare da incentivare favorendo il ricorso a pratiche di scarso o nullo impatto ambientale che svolgono un ruolo importante nello stoccaggio del carbonio, costituiscono un freno al degrado del suolo e alla riduzione della biodiversità (ad esempio l'agricoltura biologica). La transizione verde deve guidare una riorganizzazione a tutto campo del sistema produttivo - ottimizzata dall'utilizzo di tecnologie e soluzioni digitali - che spazia: dalla gestione sostenibile dell'agricoltura e della silvicoltura alla sostenibilità dell'intero sistema alimentare; dallo sviluppo di filiere corte alla trasformazione in loco; dalla bioeconomia, all'economia circolare, alla creazione di biodistretti; dal turismo sostenibile alla produzione di energia rinnovabile; dall'eco-innovazione ai *green jobs*. La resilienza sostenibile delle aree rurali ne aumenta l'attrattività in quanto massimizza il benessere degli abitanti che possono godere dei servizi ecosistemici.

La Commissione ritiene altresì fondamentale che la transizione ecologica e digitale nelle aree rurali sia improntata ad equità; lo sviluppo promosso deve essere inclusivo per rafforzare la resilienza sociale. La rivitalizzazione dei territori deve costituire una opportunità per coinvolgere in egual modo minori, anziani, persone con disabilità, o in situazione di vulnerabilità, migliorando la loro situazione anche garantendo idonei servizi di istruzione e di assistenza; per ciò che concerne le donne è necessario agire con tempestività per aumentarne lo spirito di imprenditorialità e la loro partecipazione al mercato del lavoro. L'ultimo ambito di interventi previsto dalla visione è quello preordinato a rendere le zone rurali più prospere. Secondo la Commissione questo obiettivo può essere raggiunto sia diversificando le attività economiche in settori nuovi, sia migliorando il valore aggiunto delle attività agricole e alimentari che, in ogni caso, dovrebbero mantenere un importante ruolo economico. In particolare occorre elaborare strategie locali volte a sviluppare, ad esempio, le PMI, modelli di business dell'economia sociale, la vendita al dettaglio. Fondamentale è, altresì, utilizzare tutte le opportunità economiche derivanti dalla transizione dell'agricoltura e del sistema alimentare verso pratiche più sostenibili nel rispetto della strategia «dal produttore al consumatore» (ad esempio attraverso la bioeconomia). A fronte della sempre più consistente domanda di prodotti agroalimentari locali, anche la implementazione delle filiere corte ed il maggiore uso di sistemi di etichettatura e di segni distintivi idonei a tutelare la qualità tipica e tradizionale delle produzioni (ad esempio marchi, denominazioni di origine ed indicazioni geografiche protette) dovrebbero determinare un positivo impatto sulle economie dei territori da cui provengono.

c) *La proposta del patto rurale e l'attuazione del piano di azione*

Completano la Comunicazione della Commissione la proposta di un patto rurale e l'attuazione di un piano di azione che contribuiscono a raggiungere gli obiettivi della Visione a lungo termine della Commissione.

Il patto rurale, lanciato nel dicembre 2021 dalla Commissione europea⁴⁶, è uno strumento che mira a favorire l'interazione reciproca e la cooperazione tra tutti i livelli di *governance* (europeo, nazionale, regionale e locale) coinvolgendo attori pubblici e parti interessate⁴⁷ per agire sui bisogni delle aree rurali nella condivisione di un progetto di rilancio che ne favorisca la crescita economica, sociale e la coesione territoriale secondo gli obiettivi indicati nella Visione ed in aderenza alle aspirazioni delle comunità rurali e dei portatori di interesse⁴⁸. Su impulso della Commissione, in collaborazione con altre istituzioni ed organi dell'UE, il 15 e il 16 giugno 2022, si è tenuta a Bruxelles la prima conferenza sul patto rurale.

L'evento ha coinvolto circa 450 partecipanti – responsabili politici nazionali e locali del Comitato europeo delle Regioni, attori sociali ed economici - nella progettazione della *governance* del patto rurale. Una ulteriore conferenza si è svolta ad Uppsala, in Svezia il 3 e 4 maggio 2023, ed ha costituito l'occasione per condividere le conoscenze, le esperienze e le

46 Il vicepresidente Šuica, ed i commissari Wojciechowski e Ferreira, hanno lanciato un invito aperto a tutte le parti interessate a partecipare alla discussione sul patto rurale avviando, in tal modo, la costituzione della Comunità del patto rurale, *available at*: https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2021-12/launch-rural-pact-2021_0.pdf

47 Possono aderire al Patto: Autorità pubbliche; Organizzazioni della società civile; Imprese; Cittadini; Organizzazioni accademiche e di ricerca e innovazione; cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, «*Una visione a lungo termine per le zone rurali dell'U.E. verso zone rurali più forti, connesse, resilienti, e prospere entro il 2040*», cit, p. 15.

48 Entro il 2040 le zone rurali diventeranno:

I.spazi attraenti, caratterizzati da uno sviluppo territoriale armonioso che ne liberi il potenziale specifico rendendoli luoghi di opportunità e fornendo soluzioni locali per aiutare ad affrontare gli effetti locali delle sfide globali;

II.coinvolte in una *governance* multilivello e basata sul territorio, che sviluppi strategie integrate utilizzando approcci collaborativi e partecipativi, beneficiando di mix di politiche su misura e interdipendenze tra aree urbane e rurali;

III.fornitori di sicurezza alimentare, opportunità economiche, beni e servizi per la società in generale, come materiali ed energia a base biologica, ma anche prodotti locali, basati sulla comunità e di alta qualità, energia rinnovabile, mantenendo una quota equa del valore generato;

IV.comunità dinamiche che si concentrano sul benessere, compresi i mezzi di sussistenza, l'equità, la prosperità e la qualità della vita, dove tutte le persone vivono e lavorano bene insieme, con un'adeguata capacità di sostegno reciproco;

V.comunità inclusive di solidarietà intergenerazionale, equità e rinnovamento, aperte ai nuovi arrivati e che promuovono le pari opportunità per tutti;

VI.fonti floride di natura, valorizzate dagli obiettivi del *Green Deal*, tra cui la neutralità climatica e la gestione sostenibile delle risorse naturali, e che contribuiscono ad essi;

VII.beneficarie a tutti gli effetti dell'innovazione digitale con pari accesso alle tecnologie emergenti, di una diffusa alfabetizzazione digitale e di opportunità di acquisire competenze più avanzate;

VIII.luogo di incontro di persone qualificate, innovative e dotate di spirito imprenditoriale, che co-creano il progresso tecnologico, ecologico e sociale;

IX.luoghi vivaci dotati di servizi pubblici e privati efficienti, accessibili e convenienti, compresi i servizi transfrontalieri, che forniscono soluzioni su misura (come i trasporti, l'istruzione, la formazione, la salute e l'assistenza, compresa l'assistenza a lungo termine, la vita sociale e il commercio al dettaglio);

X.luoghi di diversità, che sfruttano al massimo le loro risorse, i loro talenti e il loro potenziale unici.

best practices già attuate o da realizzare a livello nazionale, regionale, locale, per rivitalizzare l'Europa rurale attraverso il patto. Da ultimo, la Commissione europea ha istituito un gruppo di coordinamento del patto rurale, composto da 30 rappresentanti della comunità ad esso afferente, che si è riunito per la prima volta a Bruxelles 21 giugno 2023.

Quanto al piano di azione rurale, va evidenziato che esso concorre a incentivare uno sviluppo rurale equilibrato, ecologico, innovativo e socialmente equo delle zone rurali supportando i quattro ambiti degli interventi complementari che esprimono gli obiettivi della visione con un certo numero di iniziative concrete raggruppate intorno a progetti *faro*⁴⁹, rafforzati da azioni di accompagnamento, meglio specificate nell'allegato della Comunicazione della Commissione.

Nella costruzione del piano la Commissione, articolando le iniziative *faro* che si impegna a promuovere, ha tenuto conto del fatto che diverse politiche dell'UE (quali, ad esempio, la politica di Coesione, la Politica Agricola Comune, lo strumento temporaneo del *Recovery and Resilience Facility*) ed alcune politiche settoriali (ad esempio energia, istruzione, mobilità) già forniscono un sostegno per le zone rurali, e che, d'altra parte, nell'ambito di quelle politiche, sono operativi approcci partecipativi normalmente consolidati e di successo (ad esempio, l'approccio LEADER nella PAC, lo sviluppo locale partecipativo - CLLD- nella politica di coesione) e strutture a livello di reti (reti della politica di coesione, rete *Inform EU* e nuova rete europea per la PAC) che svolgono un grande ruolo nel coinvolgimento degli *stakeholders* e delle comunità locali nello sviluppo di strategie locali e nella condivisione di *best practices*, dando in tal modo impulso alla loro attuazione.

Da qui l'invito agli Stati membri di cogliere queste, ma anche altre opportunità, per favorire la rivitalizzazione dell'Europa rurale: restando sul piano economico, ad esempio, si suggerisce di ricorrere alla Banca Europea per gli investimenti (BEI) al fine di reperire risorse, oppure al programma Orizzonte Europa per investimenti in ricerca e innovazione.

Il piano prevede inoltre, la messa in atto di un sistema di *rural proofing* che sarà inserito nell'ambito dell'agenda «legiferare meglio», attraverso il quale saranno sottoporre a verifica rurale le principali iniziative politiche dell'UE affinché ne sia attentamente considerato l'impatto potenziale sulle zone rurali.

Alla fine del 2022 è stato istituito un osservatorio rurale all'interno del JRC della Commissione europea per migliorare ulteriormente la raccolta e l'analisi dei dati sulle zone rurali, per orientare il processo decisionale e per sostenere l'attuazione del piano d'azione rurale.

Sempre nell'ambito del piano di azione, la Commissione ha recentemente resa operativa una piattaforma comunitaria del patto rurale, uno strumento collaborativo *on-line* in cui è

⁴⁹ Le iniziative *faro* in cui si articola il piano di azione rurale sono distinte a seconda degli obiettivi da raggiungere: obiettivo «zone rurali più forti»: 1) creazione di una piattaforma per il rilancio rurale; 2) ricerca e innovazione per le comunità rurali. Obiettivo «zone rurali connesse»: 1) sviluppare la mobilità rurale attraverso a) il sostegno ai comuni rurali nell'identificazione delle migliori pratiche; b) servizi di mobilità digitale multimodale; 2) «futuri digitali rurali». Obiettivo «zone rurali resilienti»: 1) sostenere i comuni rurali nella transizione energetica e nella lotta ai cambiamenti climatici; 2) azione per il clima nelle torbiere attraverso il sequestro del carbonio nei suoli agrari; 3) proposta di missione dell'UE nel settore della salute del suolo e dell'alimentazione; 4) resilienza sociale e donne nelle zone rurali. Obiettivo «zone rurali prospere»: 1) imprenditorialità ed economia sociale nelle zone rurali.

possibile trovare tutte le informazioni più recenti sul patto rurale e sulla rivitalizzazione rurale.

5. Conclusioni

La visione a lungo termine della Commissione europea rappresenta un vero punto di svolta epocale per il mondo rurale, sapientemente guidato verso una trasformazione in linea con il processo di transizione verde, digitale e socialmente equa intrapreso dalla società europea.

Il vocabolo «visione» non deve ingannare; la Commissione ha elaborato una vera e propria strategia per plasmare le zone rurali del futuro in un arco temporale ventennale sulla base di un approccio olistico, rigorosamente sviluppato, definendo obiettivi condivisi dalle comunità rurali, nonché impegni concreti per gli attori pubblici e privati che partecipano alla realizzazione delle azioni e delle iniziative previste negli ambiti complementari corrispondenti a ciascuno obiettivo.

In un tentativo non facile di sintesi, i punti di forza della visione possono essere così individuati:

- a) stretto coordinamento con un progetto epocale di trasformazione ecologica, digitale ed equa della società europea;
- b) coinvolgimento effettivo delle comunità rurali e degli *stakeholders*;
- c) operatività di nuovi strumenti e prassi, quali ad esempio il *rural proofing* e la previsione strategica;
- d) ingenti risorse economiche per plasmare il futuro del mondo rurale, anche attraverso interventi articolati dal piano di azione, perseguendo obiettivi coerenti con il processo di trasformazione in atto della società civile europea così come ottimizzati sulla base dei bisogni e delle aspettative espresse dalla popolazione locale.

Alla luce di quanto sopra premesso e considerato, ciò che rende la visione uno strumento davvero efficace per realizzare la rivitalizzazione delle zone rurali è l'approccio al tempo stesso sistemico e pragmatico che la caratterizza, frutto di alcune scelte strategiche operate dalla Commissione. Tra queste, il forte coinvolgimento delle comunità rurali, e più in generale degli *stakeholders*, sia nella fase di elaborazione della visione, sia nel momento dell'attuazione degli interventi programmati attraverso il ricorso ad (e l'incoraggiamento all'utilizzo di) approcci e partenariati di *governance* multilivello, nonché a mirate strutture partecipative, fondamentale per attribuire alla Visione una opportuna elasticità. Da un lato, infatti, avendo individuato gli obiettivi, gli ambiti di intervento complementari, così come le iniziative faro, tenendo conto dei bisogni e delle aspirazioni delle Comunità rurali e dei portatori di interessi, la Visione può essere rimodulata per far fronte ad emergenze o comunque ad evoluzioni imprevedibili degli assetti geopolitici a livello mondiale che determinino ricadute sulle diverse zone rurali (ad esempio pandemie, guerre, carestie, flussi migratori); dall'altro, l'aver concepito il patto rurale quale quadro di riferimento generale per gestire la cooperazione tra Autorità e parti interessate a livello europeo nazionale, regionale e locale sulle questioni rurali, consente alla Commissione di dare impulso alla implementazione di tali interazioni affinché sia possibile raggiungere un

significativo scambio di riflessioni ed idee per migliorare l'elaborazione delle politiche rurali e per concretizzare il processo politico-decisionale coerentemente agli obiettivi della Visione, sia pure nel rispetto della grande diversità sotto il profilo economico sociale e ambientale delle zone rurali europee e tenendo conto dei rischi specifici cui tali zone sono esposte. Ciò senza escludere il ricorso ad altri modelli/strutture partecipativi, meglio se di comprovata efficacia, e senza limitazioni circa le concrete forme che potrà assumere la *governance* multilivello per rafforzare la cooperazione.

Va infine considerato l'impatto di nuovi strumenti, quali il *rural proofing* e la previsione strategica: essi favoriranno l'adeguamento/allineamento delle politiche europee che incidono sullo sviluppo rurale agli obiettivi, ai bisogni e alle aspirazioni delle comunità rurali, così come rappresentati nella Visione. L'operatività di tali strumenti determinerà, altresì, migliore coordinamento, complementarità e sinergia tra tutti i fondi destinati allo sviluppo rurale che potranno costituire opportunità di finanziamento anche per sostenere adeguatamente i progetti e le iniziative articolate dal piano di azione che accompagna la visione.

A distanza di due anni dalla presentazione della Comunicazione della Commissione, la visione a lungo termine delle zone rurali ha fatto registrare un significativo impulso politico suscitando risoluzioni, pareri e prese di posizione di diverse istituzioni/organi dell'UE⁵⁰.

Il *forum* ad alto livello sulla politica rurale «Plasmare il futuro delle zone rurali»⁵¹, che si svolgerà a Sigüenza (Spagna), dal 27 al 29 settembre 2023, riunendo i principali attori politici, costituirà una occasione importante per dare un ulteriore impulso all'agenda politica per la realizzazione di un futuro delle zone rurali in linea con la Visione di lungo periodo⁵².

Da un documento informativo redatto dalla Presidenza spagnola del Consiglio dell'UE in vista della sessione «Agricoltura e pesca» del 18 settembre 2023⁵³ si apprende che è Sua intenzione proporre un dibattito al fine di adottare conclusioni, prima della fine del mandato

50 Cfr. ad es. la Risoluzione del Parlamento Europeo del 13 dicembre 2022. Il Consiglio dell'UE ha discusso della Visione a lungo termine per le zone rurali in una sezione informale del Consiglio «Agricoltura e pesca», tenutasi a Lubiana nel settembre 2021; altri riferimenti, più o meno diretti, alla Visione sono rintracciabili nelle Conclusioni del Consiglio dell'Unione Europea, Ottava relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale, Bruxelles, 2 giugno 2022, (9796/22), punto 21; cfr. altresì, le Conclusioni del Consiglio dell'Unione Europea sulle opportunità della bioeconomia alla luce delle sfide attuali, con particolare attenzione alle zone rurali Bruxelles, 12 aprile 2023, (8194/23); hanno espresso la loro posizione in relazione alla visione anche il Comitato economico e sociale europeo e il Comitato delle regioni.

51 Il *forum* è stato organizzato dalla presidenza spagnola del Consiglio dell'Unione Europea e dalla Commissione europea con l'Ufficio di sostegno al patto rurale.

52 Si riportano, di seguito, gli obiettivi del *forum*: consentire scambi politici ad alto livello tra le autorità nazionali per contribuire alle conclusioni del Consiglio dell'UE sull'attuazione dell'accordo sulla Visione a lungo termine; condividere esperienze sul modo in cui le politiche e i fondi dell'UE possono contribuire al meglio alla realizzazione della visione rurale in settori strategici prioritari chiave per la presidenza spagnola del Consiglio dell'UE ed esaminare in che modo il patto rurale possa apportare un valore aggiunto; istituire un dialogo per esaminare con gli Stati membri quadri rafforzati di *governance* multilivello e strutture partecipative per ascoltare le voci degli attori rurali e dei portatori di interessi pertinenti e migliorare l'elaborazione di politiche rurali che consentano loro di agire nel quadro del patto rurale; *available at*: https://rural-vision.europa.eu/events/shaping-future-rural-areas-2023-09-27_en.

53 Cfr. Consiglio dell'UE, *Visione a lungo termine per le zone rurali: plasmare il futuro delle zone rurali dell'UE*- scambio di opinioni -, Bruxelles, 5 settembre 2023, 12616/23.

(31 dicembre 2023), per fornire orientamenti politici strategici sulla visione a lungo termine per le zone rurali, anche alla luce dei risultati del *forum* di Sigüenza, e della revisione intermedia delle azioni realizzate e programmate nei regimi di sostegno alle zone rurali nell'ambito della PAC e della politica di coesione per il periodo 2021-2027, che la Commissione ha effettuato a metà 2023.

Già programmata è la redazione di una relazione pubblica basata sull'attuazione del piano d'azione rurale dell'UE entro il primo trimestre del 2024 che includerà le riflessioni sui possibili orientamenti per una maggiore azione di sostegno e di finanziamento per le zone rurali.

Attualmente il dibattito sulla visione a lungo termine per le zone rurali dell'UE si sta spostando negli Stati membri che dovranno specificare le modalità di partecipazione ai processi politici e decisionali avviati.