Ministero delle politiche
agricole alimentari e forestali

DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE DI SVILUPPO
Direzione Generale dello Sviluppo Rurale

Negoziato con la Commissione Europea sui singoli PSR
Principali questioni emerse a carattere orizzontale
Aggiornato al 28.09.07

Quantificazione degli indicatori

La CE ritiene che debbano essere quantificati a livello di misura non solo gli indicatori di output (realizzazione), ma anche quelli di risultato e impatto.

La delegazione italiana ha sottolineato più volte la non appropriatezza di tale posizione e l'opportunità di quantificare gli indicatori di risultato a livello di Asse e quelli di impatto a livello di Programma.

Tale posizione si fonda sulle seguenti considerazioni:

- dal punto di vista metodologico, il raggiungimento di un determinato valore in un indicatore di risultato o di impatto può derivare dall'azione combinata di più misure e non è scindibile il contributo delle diverse misure;
- dal punto di vista formale, è stato ricordato che la CE, durante la discussione sul Quadro Comune di Monitoraggio e Valutazione, aveva più volte rassicurato la nostra delegazione sulla correttezza dell'approccio italiano.

Nonostante ciò, la CE ritiene di insistere sulla propria richiesta sostenendo che l'informazione che deve derivare dalla quantificazione a livello di misura, per quanto "approssimata", deve comunque dare un'indicazione dell'incidenza sugli obiettivi per ciascuna misura. Tale condizione non è ritenuta negoziabile dalla CE sulla base del fatto che le *fiche* di misura che la CE ha distribuito contengono la richiesta per tutte le tipologie di indicatori.

Gli indicatori di base utilizzati relativamente all'analisi del contesto ed agli obiettivi del programma, devono essere utilizzati e commentati nel testo ed eventualmente integrati da indicatori supplementari specifici. Risulta necessario che ciascun indicatore sia associato al valore di un'unica fonte statistica, in modo che possano essere successivamente aggregati a livello nazionale e inseriti nel PSN. La metodologia per arrivare a tale risultato dovrà essere concordata a livello nazionale. E' stata inoltre sottolineata l'importanza di sviluppare l'analisi sull'andamento temporale degli indicatori, evidenziando il trend dei settori di attività di principale importanza per la P.A., le eventuali prospettive di sviluppo, le differenze tra i vari settori e i motivi per cui la P.A. ha concentrato la sua programmazione.

Definizione delle zone rurali

I PSR devono chiaramente esplicitare il passaggio dalla zonizzazione contenuta nel PSN alla classificazione regionale, con l'esposizione della relativa metodologia adottata per pervenire alla eventuale ed ulteriore articolazione delle aree.

La CE chiede, inoltre, che siano maggiormente esplicitati i diversi fabbisogni territoriali e le conseguenti strategie di intervento, non solo con riferimento all'Asse III e IV, ma anche con riferimento agli interventi previsti negli altri due Assi.

Questo non significa che deve essere forzatamente trovata una relazione tra la territorializzazione del PSN e i fabbisogni territoriali delle misure degli Assi I e II del PSR.

Analisi

L'analisi, in linea generale, deve fornire la base per la giustificazione degli interventi che scaturiscono dalla strategia e fornire giustificazioni per cui non è necessario effettuare altri tipi di interventi.

Coerenza interna ed esterna

I PSR devono esplicitare nella maniera più completa possibile il legame tra analisi, indicazioni delle tabelle SWOT, fabbisogni e obiettivi nonché il legame di questi ultimi con le linee prioritarie del PSN.

Strategia

La strategia scelta per affrontare i punti di forza e di debolezza dovrebbe concretizzarsi in una scelta ed una gerarchia delle misure di sviluppo rurale. Le priorità, di tipo tematico o territoriale, devono essere chiaramente individuate nel programma. L'analisi dei punti di forza e di debolezza e la strategia individuata debbono corrispondere con scelte di allocazione finanziaria coerenti (differenziando opportunamente anche a livello territoriale tali scelte). E' stato comunque ribadito, che la differenziazione tematica e territoriale espressa nei PSR ha un carattere di priorità e non di esclusività.

Obiettivi

L'articolazione degli obiettivi deve essere realizzata su tre livelli:

a) Obiettivi di asse: corrispondenti a quelli de Reg. CE n. 1698/05;

b) Obiettivi prioritari: corrispondenti a quelli del PSN. Tali obiettivi devono essere fatti propri dai PSR motivando se, eventualmente, alcuni di essi non saranno tenuti in conto nei programmi regionali;

c) Obiettivi specifici o linee di azione: che esplicitano le priorità regionali nell'attuazione della strategia.

Ogni ulteriore articolazione degli obiettivi richiederebbe l'individuazione di specifici indicatori per monitorarne e valutarne il conseguimento. Inoltre comporterebbe difficoltà di lettura rispetto al PSN e problemi di confrontabilità tra PSR.

Allocazione risorse

La scelta di allocare le risorse su determinati Assi o su determinate misure all'interno dei singoli Assi, oltre a dover essere debitamente giustificata, deve rispondere a precise esigenze derivanti dall'analisi. In particolare, se nell'Asse III una parte significativa di risorse venisse allocata su misure inerenti la diversificazione, rispetto a quelle dedicate al miglioramento della qualità della vita, dovranno essere fornite adeguate giustificazioni per le scelte compiute. In tal senso, una sufficiente giustificazione è rappresentata dal fatto di poter dimostrare che, a livello regionale, la carenza della programmazione FEASR è compensata dalla programmazione FESR.

Analogamente, nel caso in cui si decida di non finanziare con il FEASR azioni volte alla formazione degli agricoltori, le suddette attività dovranno essere previste dal corrispondente programma FSE. In ogni caso, i vari programmi dovranno chiaramente indicare le modalità per garantire il raggiungimento degli obiettivi collegati a tali misure.

Infine, secondo la Commissione europea è opportuno evitare la "polverizzazione" delle risorse su un gran numero di misure, in considerazione che una dotazione esigua assegnata a taluni interventi potrebbe comprometterne l'impatto.

Demarcazione con il primo pilastro

La CE sottolinea in primo luogo l'esigenza di evitare assolutamente l'esistenza di un doppio sportello per il finanziamento dei soggetti aderenti alle OP. Le autorità regionali devono quindi effettuare una ricognizione sugli interventi delle OP a favore dei soci ed il PSR deve specificare che tali interventi non possono essere finanziati dal PSR stesso.

Nell'ambito delle OCM Ortofrutta e Olio di Oliva, i criteri di demarcazione da utilizzare devono prevedere delle priorità per i produttori aderenti alle OP e devono comunque favorire la coerenza degli interventi finanziati attraverso lo sviluppo rurale con le strategie delle OP e più in generale dell'OCM.

In tale contesto, la CE propone di definire sul PSR criteri che favoriscano l'adesione alle OP quali ad esempio l'applicazione di tassi di contributo pubblico più convenienti per gli appartenenti alle OP.

Programmazione sub-regionale

La CE non gradisce che siano lasciati troppi gradi di libertà al di fuori di quanto definito nel PSR. La programmazione realizzata ad un livello territoriale sub-regionale è considerata ammissibile all'interno di regole certe, definite dal programma e di un menù "rigido" di azioni finanziabili. In ogni caso, la CE ritiene necessario che tali strumenti di programmazione "secondari" siano approvati dal Comitato di sorveglianza. Il Comitato per lo Sviluppo Rurale del giugno scorso ha comunque dato assenso favorevole al PSR nazionale della Francia che prevede una spinta programmazione realizzata a livello sub regionale.

Calcolo dei premi (agroambiente e non solo)

La CE ha ribadito che devono essere chiaramente identificati per ogni impegno la *baseline* e il relativo valore di riferimento da cui partire per il calcolo dei premi. La *baseline* è rappresentata dall'insieme dei vari impegni di condizionalità (composta da norme comunitarie e nazionali obbligatorie come, ad esempio, BCAA, prescrizioni sull'uso dei fertilizzanti e degli agrofarmaci). Nel caso in cui la condizionalità non abbia definito un valore di riferimento per alcuni impegni (es. rotazioni), questo deve essere chiaramente individuato a livello di programma. Oltre al livello normativo, il calcolo dei premi dovrà fare riferimento alle condizioni agronomiche nelle varie realtà

territoriali. Occorre considerare il caso in cui per alcune aree le pratiche agricole normali siano più "stringenti" rispetto alla baseline. In tal caso occorre operare per evitare sovracompensazioni.

Lo stesso discorso vale per tutti gli impegni di condizionalità definiti a livello nazionale ma declinati in maniera differenziata a livello regionale (il PSR deve fare riferimento alla Delibera regionale del 2007, attraverso la quale ogni Regione/PA ha definito questo aspetto).

La metodologia per il calcolo dei premi deve chiaramente esplicitare come un determinato impegno incida sulle diverse voci del conto colturale e le differenze rispetto al valore di riferimento. La descrizione degli impegni deve essere tale da evidenziare chiaramente i conseguenti vantaggi ambientali.

Nel caso in cui si voglia incrementare il premio con un aiuto nazionale integrativo (top-up), la metodologia del calcolo del premio deve supportare/giustificare tale scelta.

La CE sottolinea, inoltre, la necessità di chiarire che il responsabile dell'applicazione della metodologia e dei relativi calcoli sia distino e funzionalmente indipendente dal certificatore degli stessi.

Risorse idriche

La CE ritiene che gli interventi a favore dell'irrigazione debbano essere finalizzati al risparmio idrico, attraverso azioni volte alla razionalizzazione della rete irrigua e, comunque, con azioni coerenti con la Direttiva quadro delle acque (2000/60/CE), al fine di assicurare l'equilibrio sostenibile tra la disponibilità e l'utilizzo delle risorse idriche. La CE ribadisce, inoltre, che interventi che prevedano l'ampliamento delle superfici irrigue debbano essere debitamente giustificati in base ai fabbisogni da evidenziare nell'analisi. Il testo del PSR deve riportare il calendario di attuazione della Direttiva a livello regionale.

Investimenti nel campo delle bioenergie

La CE ritiene che il PSR debba considerare non solo il bilancio energetico positivo dei progetti finalizzati alla produzione delle bioenergie, ma anche una valutazione degli effetti ambientali (in termini di vantaggi netti), in particolare sulla biodiversità, sul suolo e sull'acqua, nei casi di intensificazione della produzione e dell'utilizzo delle monoculture. A tal fine, nel programma dovrebbero essere indicate le zone da escludere dalla produzione bioenergetica.

Inoltre, il programma deve chiaramente esplicitare che una verifica dell'incidenza ambientale del progetto verrà effettuata dalla Regione in fase di selezione dei singoli progetti.

La misura relativa agli investimenti aziendali (121) deve chiaramente identificare le tipologie di intervento che si vogliono finanziare:

- impianti per la produzione di energia in azienda (trasformazione di biogas e altro). In questo caso è necessario precisare se l'energia prodotta viene utilizzata nell'azienda o se viene venduta. La CE segnala che nel caso l'energia venga venduta si rischia di finire nel campo di applicazione della diversificazione aziendale (311), con le conseguenti implicazioni in termini di tassi cofinanziamento e de minimis. E', quindi, opportuno individuare una soglia con cui si definisca l'utilizzo prevalente in azienda. *(memo: elemento da condividere a livello nazionale)*;
- impianti per la produzione di materia prima agricola da destinare alla produzione di bioenergie. In questo ambito dovrebbero rientrare anche il finanziamento di impianti di specie a rapido accrescimento coltivate a breve durata finalizzato alla produzione di biomassa che, non avendo finalità ambientali, non possono essere finanziati nell'ambito dell'imboschimento delle superfici agricole.

Nel caso della misura sul Trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli e forestali (123) è necessario indicare:

- se si tratta di energia prodotta per essere venduta, si esce dal campo di applicazione dei prodotti cosiddetti agricoli (il prodotto trasformato è al di fuori dell'Allegato I) e la misura necessita, quindi, delle specifiche necessarie per le norme sugli aiuti di stato. Va anche considerato che in questo caso l'adozione del regime de minimis non appare appropriato al volume di investimenti necessari;
- se l'energia prodotta viene utilizzata in un ciclo produttivo il cui prodotto finito è un prodotto dell'Allegato I, non vi sono problemi.

Da rilevare, infine, che la CE ritiene appropriata la soglia di **1 Megawatt** di potenza degli impianti per la produzione di bioenergie, già individuata dal PSN, come limite di demarcazione con gli interventi finanziabili con il FESR e con altri fondi, analogamente a quanto definito per l'Asse III.

Settore tabacco

Le Regioni interessate dalla riforma del tabacco dovranno inserire nel PSR un'analisi dei fabbisogni per le zone interessate e la conseguente strategia da adottare. Ciò dovrà essere realizzato in coerenza con il testo del PSN emendato, considerando che, secondo i rappresentanti della Commissione, il settore tende ad un progressivo ridimensionamento. A questo proposito, si consiglia di attribuire particolare importanza ai benefici ambientali derivanti dagli investimenti che si intende realizzare in tale settore.
E' inoltre necessario prevedere specifiche attività di monitoraggio, valutazione ed una batteria di indicatori ad hoc. In particolare occorre definire degli indicatori di impatto per poter verificare quanto contribuiscono gli interventi del PSR al processo di ristrutturazione\diversificazione.

Settore zucchero

Nelle zone di produzione della barbabietola da zucchero, che saranno ora soggette a riconversione, va chiarito che il PSR non può prevedere interventi, ma interviene solo il FEAGA; l'indicazione è quella di essere coerenti con la strategia nazionale, che ad oggi non prevede interventi nel settore bieticolo-saccarifero; una volta terminati i fondi dell'OCM zucchero, il PSR non interverrà automaticamente, ma eventualmente si farà una modifica alla strategia nazionale.

Concentrazione territoriale

La CE ha ribadito il proprio orientamento in merito alla concentrazione degli interventi afferenti gli Assi III e IV. Con riferimento all'Asse III, in particolare, gli interventi dovranno concentrarsi prioritariamente sulle aree C e D della classificazione del PSN. Ciò non significa che si esclude del tutto la possibilità che possano essere finanziati interventi nell'ambito dei Poli urbani (aree A) e che si possa intervenire nelle aree ad agricoltura intensiva e specializzata (aree B). In queste ultime aree si potranno finanziare interventi solo in via eccezionale e con adeguate giustificazioni, scaturenti dall'analisi, che dimostrino gli svantaggi e la ruralità di tali aree e quindi il fabbisogno/necessità di un intervento pubblico a sostegno degli investimenti. Inoltre, è stata ribadita la possibilità di finanziare la redazione dei Piani di Gestione dei siti Natura 2000, prevista nell'ambito dell'Asse III, anche per i siti rientranti nelle zone A e B.

Una soluzione analoga a quella sopra descritta potrà essere utilizzata per quei comuni che, pur essendo classificati come zona A o B, hanno delle porzioni di territorio con particolari svantaggi, oggettivamente dimostrabili con dati, che evidenziano spiccate caratteristiche di ruralità. In tal caso

in via del tutto eccezionale potranno essere finanziati, in deroga, interventi afferenti gli Assi III e IV.

Per quanto riguarda il LEADER, la CE tende ad escludere che le aree classificate come “Poli urbani” possano far parte dei nuovi GAL. Tuttavia, anche per il LEADER valgono le considerazioni sopra riportate.

Approccio Leader

In linea generale, la DG Agri ritiene che qualsiasi riduzione del numero dei GAL e delle aree Leader, rispetto alla precedente programmazione, debba essere giustificata dall'analisi e dalla strategia.

La cooperazione è un elemento che deve figurare obbligatoriamente a livello di PSR, anche se, in linea generale, i singoli GAL non sono obbligati a prevedere progetti di cooperazione. Al fine di stimolare l’attivazione di tale interventi, possono essere previsti criteri di selezione che attribuiscano una preferenza ai GAL che prevedono di attuare progetti di cooperazione,

La DG Agri non ha escluso a priori la proposta di fare coincidere, ove possibile, i GAL con i GAC.

Aiuti di stato

La Commissione Europea ha confermato che nel caso di interventi dell’asse III eseguiti da enti pubblici e che non abbiano effetti distortivi sulla concorrenza, (es. la creazione di piccole strade o infrastrutture), questi non sono soggetti ai vincoli relativi alla normativa comunitaria sugli aiuti di Stato e in particolare non sono soggetti al limite del de minimis per gli interventi a finalità regionale, pari a 200.000 euro.