Ministero delle Politiche Agricole e Forestali

DIPARTIMENTO DELLA QUALITA' DEI PRODOTTI AGROALIMENTARI E DEI SERVIZI
Direzione Generale per le Politiche Strutturali e lo Sviluppo Rurale

Osservazioni sulla proposta di regolamento di riforma dello sviluppo rurale

La presentazione del testo del nuovo regolamento sullo sviluppo rurale per il periodo 2007-2013, in contemporanea a quella del nuovo regolamento sul finanziamento della politica agricola comune, apre indubbiamente prospettive nuove e interessanti per la riforma dei meccanismi del secondo pilastro. Il testo accoglie organicamente tutte quelle esigenze e proposte che erano state già avanzate nel corso della Seconda Conferenza europea di Salisburgo, che ha rappresentato una grande e proficua occasione di incontro tra tutti gli attori dello sviluppo rurale. In particolare, sono apprezzabili tutte le innovazioni introdotte dal regolamento in tema di:

a) semplificazione degli strumenti finanziari, con l'introduzione del FEASR e di un unico programma di sviluppo rurale, secondo il principio "one fund, one programme";
b) adozione di un approccio strategico alla programmazione e gestione degli interventi;
c) inserimento del LEADER nel mainstreaming delle politiche di intervento.

Tuttavia appare necessario rilevare alcuni aspetti critici del progetto di riforma che non sembrano considerati o sufficientemente sviluppati nella proposta presentata nello scorso luglio. Su tali aspetti questo documento intende soffermarsi per evidenziare la posizione italiana e proporre soluzioni intese a integrare e migliorare il testo regolamentare.

A. Rapporti tra sviluppo rurale e politiche di coesione

Sebbene nelle dichiarazioni finali di Salisburgo venga ribadito che lo sviluppo rurale è parte integrante delle politiche di coesione, il fatto di renderlo operativamente indipendente rischia in realtà di "settorializzare" lo sviluppo rurale molto di più di quanto non lo sia tuttora.
In secondo luogo, un ulteriore rischio che deriva da questa ipotesi di riforma è lo svuotamento del principio di integrazione tra strumenti e fondi di intervento, che aveva permeato fortemente le politiche comunitarie con la nascita e il consolidamento delle

politiche di sviluppo regionale. Con il principio "one fund, one programme" si assume esplicitamente che le politiche funzionino meglio sia sotto il profilo dell'efficienza che sotto quello dell'efficacia.
Si propone pertanto di prevedere all'interno del Piano Strategico Nazionale una puntuale descrizione delle modalità con cui strumenti di sviluppo rurale e programmi di sviluppo regionale debbano integrarsi.
In questo senso, sarebbe auspicabile che il Piano Strategico Nazionale rechi una puntuale descrizione delle risorse allocate per asse e che lo stesso venga approvato con decisione della Commissione.
Un analogo obbligo andrebbe previsto anche all'interno del Quadro strategico nazionale (art. 25 del Regolamento sui fondi strutturali), previsto nell'ambito delle future politiche di coesione.

B. Rapporti tra sviluppo rurale e OCM

E' necessario che il regolamento affronti più chiaramente alcuni possibili punti di sovrapposizione e/o conflitto con gli interventi strutturali finanziabili all'interno di alcune OCM.
I limiti e le incompatibilità oggi esistenti nel settore ortofrutta sono sicuramente i più evidenti, mentre nel settore vitivinicolo sembrerebbe opportuno trasferire gli interventi strutturali dall'OCM ai nuovi Programmi di Sviluppo Rurale.

C. Programmazione strategica e gestione

Per ciò che riguarda l'approccio strategico nel sistema di programmazione, il testo del regolamento introduce delle innovazioni che appaiono positive sotto il profilo di una maggiore responsabilizzazione degli Stati membri e delle Regioni nella definizione operativa degli interventi.
Tuttavia il sistema richiede un maggiore grado di flessibilità soprattutto sotto il profilo delle regole gestionali, in particolare per ciò che riguarda:

a) *La programmazione e gestione dei fondi a livello nazionale*

In questo ambito, nella configurazione attuale del sistema di programmazione, in caso di assenza di programma nazionale diviene praticamente impossibile garantire il coordinamento della gestione finanziaria delle regioni, necessario per il raggiungimento degli obetitivi definiti nel PSN. Al riguardo si propone di introdurre nel sistema di programmazione:

- Un Piano strategico nazionale, approvato con decisione comunitaria, che contenga non solo l'elenco dei Programmi di sviluppo rurale con una ripartizione (indicativa) delle risorse, ma anche un quadro finanziario nazionale articolato per assi prioritari che sia vincolante e sul quale dovrà essere applicata la regola dell'n+2;

- Programmi di sviluppo rurale regionali che derivino dal PSN, soggetti ad approvazione comunitaria, i cui piani finanziari devono esere compatibili con il quadro finanziario nazionale ma non vincolanti per l'applicazione della regola dell'n+2

b) *I tempi per l'approvazione dei programmi*

Tali tempi, contrariamente alla situazione attuale, appaiono alquanto vaghi e imprecisi, soprattutto per ciò che concerne l'approvazione dei programmi da parte della Commissione. Si propone che i programmi vengano valutati e approvati dalla Commissione entro un tempo stabilito dal momento in cui vengono presentati. Un analogo obbligo, ma con tempi più ridotti, andrebbe stabilito anche per l'approvazione delle modifiche in itinere.

c) *Le modalità di modifica e adattamento dei programmi in itinere*

Nella versione attuale della proposta di regolamento le modalità di modifica appaiono alquanto indeterminate. Viceversa, esse sono cruciali per valutare il grado di flessibilità che il nuovo quadro giuridico concede ai programmi nella fase più operativa.
Si ritiene invece che la loro specificazione vada introdotta nel testo regolamentare e non vada rinviata al regolamento applicativo.

d) *Monitoraggio e valutazione*.

E' condivisibile l'ipotesi di un quadro comune di Monitoraggio e Valutazione (M&V) adottato in concertazione tra Stati Membri e CE. Da questo punto di vista è opportuno segnalare la necessità di definire tale quadro di riferimento prima dell'adozione dei programmi, in modo tale che le attività di programmazione e quelle successive di raccolta delle informazioni e quantificazione degli indicatori possano tener conto da subito di una metodologia comune.
Inoltre, l'introduzione della valutazione in itinere dei programmi è sicuramente condivisibile, in quanto presuppone che il valutatore affianchi l'Autorità di gestione sin dal primo anno di attuazione del programma e fa propria l'idea della valutazione come processo.
Tuttavia, la proposta di regolamento associa strettamente la valutazione in itinere alla redazione di rapporti di valutazione annuale. La redazione di tali rapporti può essere considerata un'innovazione positiva a patto che si eviti una duplicazione dei rapporti annuali di esecuzione e che la valutazione si concentri piuttosto su aspetti tematici che possono emergere nel corso dell'attuazione dei programmi.

e) *La dimensione territoriale delle politiche di sviluppo rurale*.

Nel corso della Conferenza di Salisburgo il dibattito ha fatto emergere l'esigenza di una politica più concentrata sui bisogni di determinati territori e, nella fase di impostazione, più definita territorialmente per evitare il consueto intervento a pioggia. Il progetto di regolamento sullo sviluppo rurale di fatto lascia questa dimensione alla politica nazionale e quindi alla sussidiarietà. Secondo il regolamento potrebbe essere recuperata nel PSN, laddove si prevede una definizione di priorità territoriali, o nell'applicazione dell'approccio LEADER. Non sembra che questo sia sufficiente per l'affermazione di una nuova dimensione territoriale nei futuri programmi di sviluppo rurale. Di conseguenza si propone di sottolineare tale aspetto nei futuri orientamenti strategici comunitari.

D. Assi, misure di intervento e LEADER

Per ciò che riguarda i singoli campi di intervento appare apprezzabile l'orientamento, presente nel nuovo testo regolamentare, di evitare un dettaglio eccessivo nella specificazione delle modalità applicative delle singole misure, ma viceversa non appare condivisibile la scelta compiuta per alcune di esse.
Ciò vale in particolare per:

a) *La limitazione alle piccole e micro imprese per beneficiare degli aiuti alla trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli*. Si propone al riguardo di non confermare tale limitazione anche ai futuri orientamenti per gli aiuti di Stato in agricoltura.

b) *Equilibrio tra gli assi*. La proposta della Commissione sembra attribuire un peso eccessivo, in termini di dotazione di risorse, all'asse 3.

c) *L'obbligo del piano di sviluppo aziendale*. Si propone di prevedere l'adozione del piano di miglioramento anche per la misura relativa agli investimenti aziendali, in quanto fondamentale strumento di previsione degli investimenti e di miglioramento della qualità della progettazione aziendale.

d) *La mancanza di alcune misure strategiche.* Si propone, al riguardo, di inserire una nuova misura di sostegno del reddito degli agricoltori colpiti da avversità atmosferiche o calamità naturali.

e) *L'eliminazione di alcune tipologie di intervento dal menu previsto dal regolamento*. Si propone al riguardo di inserire misure quali il sostegno alla ricerca, all'ingegneria finanziaria, alle energie rinnovabili.

f) *Le modalità di applicazione delle misure agro-ambientali*. Si propone di prevedere modalità che privilegino una concentrazione territoriale delle misure agro-ambientali, che appare necessaria per garantire una reale efficacia di tali misure.

g) *I criteri considerati per la definizione delle aree svantaggiate, legati esclusivamente a parametri di tipo fisico*. Si propone che non venga tralasciata completamente, invece, la dimensione socio-economica dello svantaggio.

h) *Il mainstreming di LEADER.*
Il principio di integrare maggiormente questo approccio nella più generale programmazione dello sviluppo rurale non può che essere visto con favore, ma rimangono da chiarire alcune questioni di rilevante importanza, non solo per l'applicazione del metodo nella futura programmazione, ma anche per il suo successo.
In primo luogo, la compatibilità tra le misure di intervento ammissibili tra quelle previste dal nuovo regolamento e il carattere integrato e multisettoriale dell'approccio LEADER, che va sicuramente oltre quelle misure. In secondo luogo, il ruolo della cooperazione nei progetti di sviluppo rurale, considerato che da un lato la cooperazione potrebbe essere finanziata dal nuovo programma di sviluppo rurale e dall'altro verrebbe anche finanziata dai Fondi strutturali addirittura con un obiettivo ad hoc.

E. Agenda dei lavori e timing

Per ciò che riguarda la definizione dell'agenda dei lavori prevista dalla Commissione per la futura programmazione, si rileva che alcuni fattori possono condizionare negativamente il rispetto della tempistica, di cui occorre tener adeguatamente conto. Innanzitutto, il fatto che gli orientamenti strategici comunitari vengano adottati nei tempi effettivamente previsti, in quanto condizionano di fatto tutto l'avvio del processo di programmazione. In secondo luogo, non compare nei lavori dell'agenda e quindi nella programmazione complessiva, la presentazione e l'approvazione del regolamento applicativo, che può avere un ruolo fondamentale nell'indirizzo e nella preparazione dei programmi di sviluppo rurale e, prima ancora, anche del PSN. Infatti, l'esperienza della programmazione 2000-2006 ha evidenziato quanto sia importante avere un quadro giuridico completo e organico per una corretta impostazione di dettaglio delle misure di intervento. Infine, nell'agenda non è menzionata anche la adozione da parte della Commissione dei nuovi orientamenti relativi agli aiuti di Stato, che pure vanno previsti all'interno dei nuovi programmi di sviluppo rurale. E' evidente, quindi, che in assenza di una agenda completa, che annoveri anche questi punti rilevanti per la costruzione del nuovo quadro giuridico comunitario sullo sviluppo rurale, si possano verificare inefficienze e incertezze nell'affrontare la nuova fase di programmazione.