

MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE E FORESTALI

Direzione generale delle Politiche Strutturali e lo Sviluppo Rurale

Contributo italiano per la

Seconda Conferenza europea sullo sviluppo rurale “Seminare oggi per il futuro del mondo rurale – Prospettive della politica rurale in una Europa allargata”

Roma, novembre 2003

1. Motivazioni di un rinnovato impegno per la Riforma dello sviluppo rurale

- Diffuse sono le aspettative nei confronti di un ruolo maggiore del cosiddetto secondo pilastro della PAC e, nel contempo, di una riforma dei meccanismi di funzionamento delle politiche di sviluppo rurale nella loro attuale configurazione.
- Sebbene l'occupazione agricola sia caratterizzata da un trend discendente, così come più in generale avviene nel processo di sviluppo del settore agro-alimentare, le aree rurali, considerate nella loro dimensione territoriale e soprattutto nelle risorse naturali e ambientali che interagiscono con il processo produttivo agricolo, rivestono una crescente importanza in tutti i Paesi europei. Tale importanza cresce ovviamente se prendiamo in considerazione anche i dieci nuovi Paesi aderenti all'UE.
- Nell'Europa attuale e, ancor di più, nella futura Europa allargata ai nuovi Paesi centro-orientali, esiste una profonda eterogeneità nelle caratteristiche e nei bisogni delle diverse aree rurali. Le politiche di sviluppo rurale, dunque, dovranno essere in grado di adattarsi alle diverse strategie che i territori rurali metteranno in campo per affrontare la competizione sul mercato globale del futuro.
- I territori rurali dei nuovi Paesi aderenti avranno bisogno di risorse e di strumenti adeguati per affrontare tale sfida, ma l'Unione Europea dovrà porre attenzione a non mettere in

competizione, sul piano dell'allocazione delle risorse, tali territori con quelli dei 15 Paesi, ancora bisognosi del sostegno finanziario comunitario.

- Lo sviluppo dei territori rurali appare essenziale per conseguire la coesione europea, nel quadro di una redistribuzione dei redditi e delle opportunità occupazionali tra territori, di una riduzione sia dei fenomeni di spopolamento delle aree rurali, che di quelli di concentrazione urbana e produttiva nei grandi centri.
- La politica di sviluppo rurale non può essere considerata una semplice politica di redistribuzione dei redditi a favore delle aree rurali, ma deve essere sempre di più parte della politica regionale di coesione, con una strategia forte per superare i nodi strutturali dello sviluppo territoriale.
- La distribuzione dei finanziamenti sul territorio è fortemente dispersa in azioni di sostegno di singole imprese, senza prendere nella giusta considerazione le esigenze del territorio nel suo complesso e le possibili sinergie con altre azioni finanziate dagli stessi piani di sviluppo rurale o da altri programmi comunitari e/o nazionali.
- Le regole che attualmente governano il funzionamento della politica di sviluppo rurale generano, all'interno di uno stesso Paese membro, problematiche applicative differenziate, a seconda che la regione faccia parte o meno dell'Obiettivo 1. Tali differenze appaiono ingiustificate e producono, a loro volta, ritardi e difficoltà gestionali a livello delle amministrazioni pubbliche responsabili dei programmi.
- Le regole che governano il FEOGA Garanzia non appaiono sempre appropriate per il finanziamento delle misure che prevedono la realizzazione di investimenti
- L'esperienza LEADER ha evidenziato capacità progettuali differenziate sul territorio e, a al tempo stesso, ha consentito agli attori locali di sperimentare approcci nuovi, soluzioni organizzative più efficaci e, infine, innovazioni per valorizzare risorse e prodotti locali che altrimenti sarebbero stati definitivamente perduti. Inoltre, l'Iniziativa ha nel tempo stimolato il miglioramento della capacità progettuale che, a sua volta, ha consentito agli attori locali di accedere con successo ad altre opportunità di finanziamento comunitarie e/o nazionali.
- L'attuale programmazione non ha consentito di utilizzare al meglio alcuni strumenti previsti dai regolamenti comunitari, in particolare quelli compresi nell'art. 33 del regolamento Ce 1257/99 (ingegneria finanziaria, commercializzazione di qualità, servizi alla popolazione, ecc.), il cui peso in termini di risorse allocate è peraltro alquanto basso nella gran parte dei programmi.
- L'attenzione dei principali attori istituzionali è ancora oggi fortemente centrata sull'efficienza della spesa dell'intervento comunitario piuttosto che sulla sua efficacia. Ciò in quanto gli strumenti per misurare e valutare l'efficacia sono notevolmente sottoutilizzati nella gestione corrente dei programmi, anche se con intensità diverse nei vari Stati membri e regioni.

2. Orientamenti e proposte per la futura revisione delle politiche di sviluppo rurale

- Lo sviluppo rurale deve essere considerato una reale priorità europea e ciò si deve tradurre in una dotazione finanziaria, per il periodo 2007-2013, che sia in grado di assicurare una politica efficace per gli attuali Paesi Membri e per i futuri 10 Paesi entranti.
- La politica di sviluppo rurale deve essere sostenuta finanziariamente con regole omogenee e comuni in tutti i territori rurali, possibilmente ricorrendo ad un unico Fondo di riferimento per tutte le azioni di sviluppo rurale sul territorio dell'Unione allargata.
- La futura politica di sviluppo rurale, soprattutto nelle regioni in ritardo di sviluppo, non deve essere assolutamente separata dalla politica regionale; pertanto, occorre trovare le modalità operative per integrare a pieno titolo lo sviluppo rurale nella programmazione dei Fondi strutturali. Ciò implica che le regole di funzionamento del nuovo Fondo agricolo dovranno essere compatibili con quelle dei Fondi strutturali, anche per agevolarne una utilizzazione congiunta e integrata nell'ambito della programmazione regionale o della progettazione locale.
- Lo sviluppo rurale deve rimanere una delle priorità anche nell'ambito delle politiche regionali e non solo all'interno della PAC. Ciò implica che dovrà rientrare anche tra le priorità della futura politica dei Fondi strutturali, inclusa quella attuata con i programmi di cooperazione transnazionale e transfrontaliera.
- La definizione a priori di un menù di misure deve essere sufficientemente ampia da lasciare spazio alla programmazione regionale e alla progettazione locale per proposte di azioni innovative e conformi alle esigenze dei diversi territori, nell'ottica del principio di sussidiarietà. Un elenco dettagliato di misure può essere fornito dalla Commissione, ma deve avere un valore puramente indicativo e non esclusivo; ulteriori misure, se ritenute necessarie per il contesto territoriale di riferimento del programma, devono poter essere ugualmente attuate. In questo ambito, è opportuno ripristinare la finanziabilità della misura ricerca applicata.
- E' necessario prevedere un'armonizzazione delle procedure di accesso al sostegno comunitario per gli aiuti previsti nell'ambito dello sviluppo rurale e per quelli di carattere strutturale contenuti nelle singole Organizzazioni Comuni di mercato. E' altresì necessaria

una effettiva integrazione tra i due tipi di azione, al fine di aumentarne le sinergie sul territorio.

- La programmazione delle misure e delle azioni dovrebbe essere attuata tenendo nella dovuta considerazione il principio della concentrazione territoriale degli interventi in aree omogenee.
- L'approccio LEADER deve essere salvaguardato nei suoi aspetti fondamentali, garantendo agli attori locali l'opportunità di sperimentare innovazioni per il territorio, senza snaturare le caratteristiche essenziali di tale approccio. Inoltre, la metodologia LEADER deve potersi avvalere di adeguate risorse finanziarie, il cui ammontare minimo dovrà essere determinato a livello comunitario.
- La semplificazione delle politiche di sviluppo rurale andrà rafforzata in varie direzioni, soprattutto nei riguardi di alcuni settori cruciali per la programmazione e la gestione dei programmi; nello specifico riguarderà:
 - a) l'introduzione della regola del "*de minimis*" per le azioni di sviluppo rurale, stabilendo un livello massimo di sostegno comunitario al di sotto del quale si applicano deroghe all'obbligo di notifica;
 - b) la possibilità di effettuare compensazioni finanziarie tra programmi all'interno di un medesimo Stato Membro;
 - c) maggiori possibilità di modulare i programmi in corso d'opera, attraverso più snelle procedure di modifica degli stessi.
- Appare opportuno introdurre alcuni meccanismi di premio (riserva di premialità), analogamente a quanto è previsto nell'ambito dei Fondi strutturali, da allocare tra gli Stati membri e le regioni che dimostrano le performance migliori in termini di efficienza ed efficacia.
- Per potenziare il controllo dell'efficacia dei programmi di sviluppo rurale, occorrerà puntare ad un rafforzamento della qualità dei processi e dei prodotti del monitoraggio e della valutazione, prevedendo standard minimi qualitativi comuni (da sottoporre a certificazione), ai quali tutti gli Stati membri dovranno conformarsi, e ai quali subordinare altresì i sistemi di premialità per i programmi con migliore performance.
- In considerazione della generale sottocapitalizzazione delle aziende agricole, è opportuno prevedere l'introduzione di forme innovative di sostegno che ne agevolino l'accesso al credito.
- Con l'obiettivo di garantire la stabilità dei redditi degli operatori agricoli, è necessario prevedere il finanziamento di appropriate forme di copertura dei rischi climatici.

- Il potenziamento delle azioni a supporto della programmazione richiede che siano rese ammissibili al finanziamento comunitario del nuovo Fondo le spese per l'assistenza tecnica, la costruzione dei sistemi di monitoraggio e di valutazione (inclusa l'autovalutazione interna degli interventi).