



L'evoluzione della politica di sviluppo rurale

II PSN 2007-2013

Francesco Mantino

Roma, 7 settembre 2009





Struttura della presentazione:

- a) Diverse concezioni di sviluppo rurale
- b) Evoluzione delle politiche di sviluppo rurale
- c) Approfondimento della fase 2007-2013 e delle più recenti modifiche dell'Health Check
- d) Funzioni e caratteristiche del PSN 2007-2013





Diverse concezioni teoriche dello sviluppo rurale:

- a) Settoriale: sviluppo rurale imperniato sul ruolo dell'agricoltura
- b) Redistributiva: sviluppo rurale come riduzione del divario tra aree rurali deboli e resto dell'economia
- c) Territoriale: sviluppo rurale come sviluppo delle interrelazioni nell'economia locale





Queste concezioni teoriche dello sviluppo rurale differiscono per:

- a) Gli obiettivi delle politiche;
- b) Le funzioni attribuite al settore agricolo;
- c) Il ruolo assegnato al territorio;
- d) Il ruolo svolto da istituzioni e dagli attori sociali



MODELLO SETTORIALE – Principali caratteristiche

Obiettivi delle politiche

- Parità dei redditi con altri settori
- Aumento della scala produttiva (dimensioni di impresa)
- Intensificazione produttiva (capitale per unità di superficie / lavoro)

Ruolo dei settori

- Centralità dell'agricoltura e dell'impresa professionale
- Integrazione dell'agricoltura e dell'agri-busines nel contesto globale

Ruolo del territorio

- "Contenitore" di risorse-input per l'agricoltura
- Rurale = Spazio agricolo
- Dualismo rurale / urbano
- Contesto locale irrilevante

Ruolo di istituzioni e attori sociali

- Centralità delle rappresentanze del settore agro-alimentare
- Concentrazione del governo delle politiche nelle amministrazioni di settore (nazionali e regionali)

MODELLO REDISTRIBUTIVO – Principali caratteristiche

Obiettivi delle politiche

- Compensazione svantaggi naturali e socio-economici
- Riduzione divario aree rurali deboli/aree urbane
- Diversificazione dei redditi dell'impresa agricola

Ruolo dei settori

- Centralità dell'agricoltura
- Altri settori come opportunità di diversificazione per le imprese agricole

Ruolo del territorio

- Centralità delle aree rurali deboli (incluse aree collina, montagna, aree svantaggiate, in declino rurale, ecc.)
- Attenzione ai criteri di definizione di area rurale "debole"

Ruolo di istituzioni e attori sociali

- Dominanza delle rappresentanze di settore
- Forte attenzione agli attori rappresentativi non agricoli
- Dominanza delle amministrazioni di settore nel governo delle politiche
- Diffusione di forme di collaborazione e/o integrazione con amministrazioni di altri settori



Obiettivi delle politiche

- ❑ Valorizzazione risorse endogene del territorio
- ❑ Diversificazione redditi delle imprese agricole
- ❑ Nuove forme di riduzione costi
- ❑ Diffusione di forme di pluriattività
- ❑ Creazione di attività extragricole (industria manifatturiera, servizi, ecc.)

Ruolo dei settori

- ❑ Centralità dell'agricoltura, motore dei processi di sviluppo rurale (1° variante modello)
- ❑ Centralità degli altri settori per la diversificazione economica locale (2a variante modello)

Ruolo del territorio

- ❑ Attenzione a tutto il contesto rurale
- ❑ Eterogeneità delle aree rurali nel contesto europeo e regionale
- ❑ Definizione multidimensionale del rurale, confini a «geometria variabile»
- ❑ Rurale come insieme di capitale umano, fisico, culturale e sociale

Ruolo di istituzioni e attori sociali

- ❑ Sviluppo rurale come processo "multi-attore"
- ❑ Necessità di forme e meccanismi di governo dei conflitti
- ❑ Centralità del concetto di partnership
- ❑ Centralità delle diffusioni di networks

- ❑ Creazione di forme di governo locale e decentrate
- ❑ Governance multi-livello delle politiche e dei percorsi di sviluppo



Quale ruolo dei diversi modelli nell'evoluzione delle politiche di sviluppo rurale?



Modelli di riferimento	Periodo (1972-1984)	Periodo (1985-1991)	Periodo (1992-1999)	Periodo (2000-2006)
Settoriale				
Redistributivo				
Territoriale				



1972-1984: nascita e consolidamento della politica strutturale



Modelli di riferimento	Periodo (1972-1984)
Settoriale	Incentivi alle imprese (dir. 159,160,161/72) Incentivi agro-industria (Reg. 355/77) Aiuti associazioni Produttori (Reg. 1360/78) Pacchetto Mediterraneo
Redistributivo	Aiuti al reddito (zone svantaggiate 268/92)
Territoriale	

Direttive socio-strutturali



1985-1991 e 1992-1999: la nuova politica rurale tra riforma della PAC e politica di coesione economica e sociale



1988: 1° riforma politiche coesione

1992: riforma Mac Sharry della PAC

Modelli di riferimento
Settoriale
Redistributivo
Territoriale

Periodo (1985-1991)
PO Obiettivo 1
Programmi Obiettivo 5a
Programmi Obiettivo 5b (zone rurali in declino)
Aiuti al reddito (zone svantaggiate 268/92)
PIM (reg.2088/85)
Leader I (1989-93)

Periodo (1992-1999)
PO Obiettivo 1
Programmi Obiettivo 5a
Programmi agro-ambiente
Programmi forestazione
Programmi Ob. 5b (zone rurali in declino)
Aiuti al reddito (zone svantaggiate ex 268/92)
Progetti integrati e/o di filiera in zone Ob. 5b
Leader II (1994-99)
Leader I (1989-93)

Il futuro del mondo rurale (1988)

Vincoli e restrizioni agli investimenti che ampliano la capacità produttiva



2000-2006: la nuova politica di sviluppo rurale di Agenda 2000



1999: Agenda
2000

2003: Riforma
Fishler



Modelli di riferimento	Periodo (2000-2006)
Settoriale	PO Obiettivo 1 PSR Obiettivo 1 PSR fuori obiettivo 1
Redistributivo	PSR fuori obiettivo 1 (solo nelle zone Ob.2 rurali in declino nelle regioni con forte peso zone montane e svantaggiate) Aiuti al reddito (zone svantaggiate ex 268/92)
Territoriale	Progetti integrati nei PO Ob. 1 Leader+

Vincoli e
restrizioni
agli
investimenti
che ampliano
la capacità
produttiva





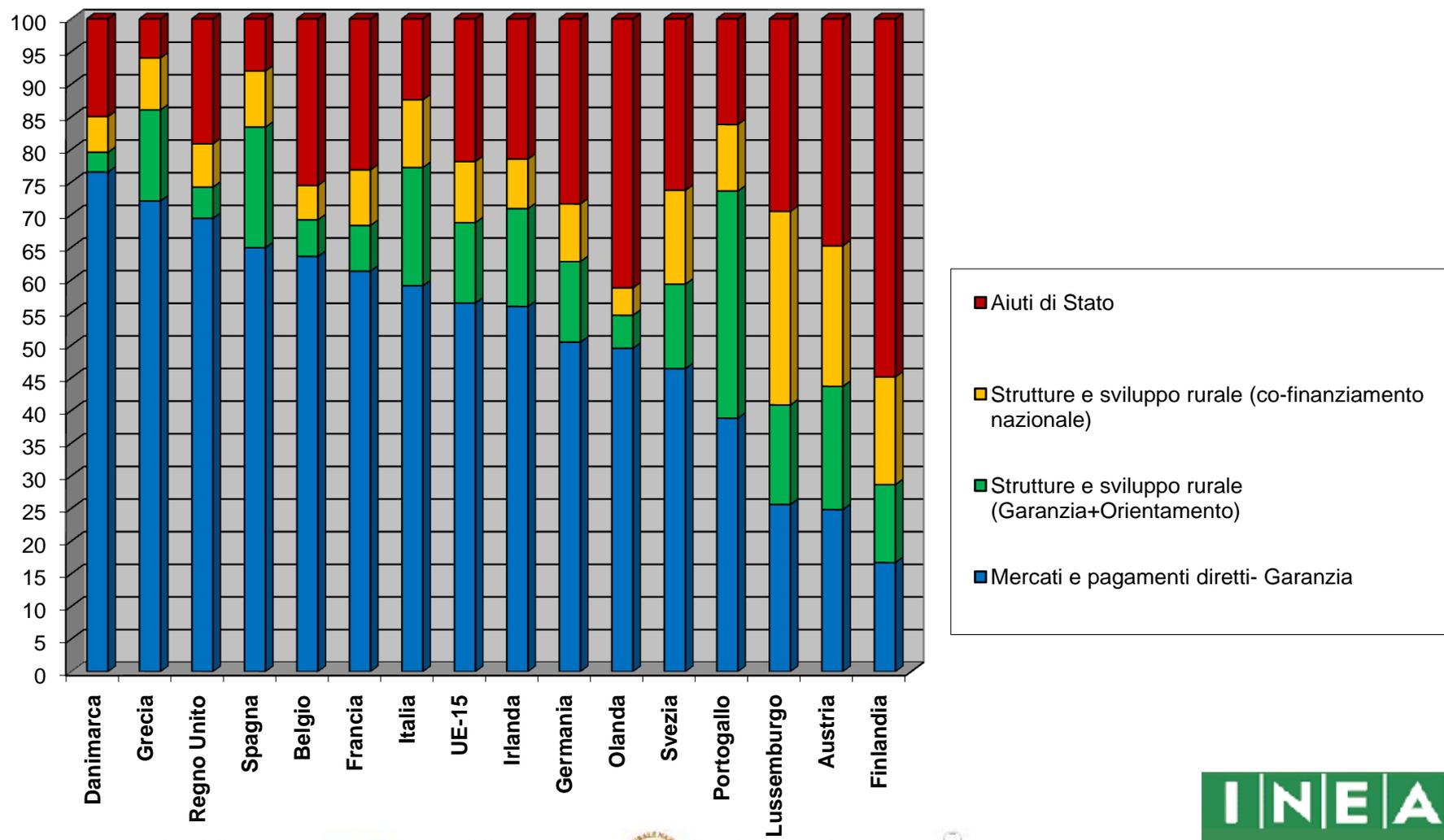
Come si caratterizza la fase 2000-2006?

- ❑ Ricerca di un maggior riequilibrio tra I e II pilastro (anche attraverso la modulazione)
- ❑ Semplificazione a più livelli: quadro generale territoriale e definizione di rurale, gestione programmi
- ❑ Aggiunta di nuove funzioni nel menu (qualità dei prodotti, adeguamento alle norme in materia di ambiente, sanità pubblica, igiene, benessere degli animali e sicurezza sul lavoro)

2003: Riforma
Fishler



Composizione della spesa per l'agricoltura e lo sviluppo rurale per paese 2000-2005 (UE-15, %)



Fonte: stime su dati della Commissione Europea e della programmazione dello sviluppo rurale 2000-2006





Come si caratterizza la fase 2007-2013?

- a) Quali novità rispetto ad Agenda 2000?
- b) Quali modelli prevalgono nell'impostazione?
- c) Quali nuove relazioni con le altre politiche (primo pilastro e coesione)?



Le novità rispetto ad Agenda 2000



Ambito di cambiamento	Principali novità
Obiettivi delle politiche	<ol style="list-style-type: none">1. Competitività settore agricolo2. Miglioramento ambiente e spazio rurale3. Diversificazione e qualità vita4. Governance locale (Leader)
Strumenti	<ol style="list-style-type: none">1. Creazione di un unico Fondo (FEASR)2. Approccio strategico (PSN)3. Programmazione per assi prioritari4. Autonomia modifiche PSR5. Criteri di applicazione6. Valutazione strategica7. Agenzia unica di pagamento
Ruolo del territorio	Definizione autonoma di aree rurali Tutte le aree sono elegibili
Rapporti con le altre politiche	Criteri di demarcazione con PAC, coesione e politiche nazionali/regionali

Molte novità sono dettate dall'esigenza di semplificazione



Ambito di cambiamento	Principali novità	Aumento della semplificazione
Obiettivi delle politiche	<ol style="list-style-type: none"> 1. Competitività settore agricolo 2. Miglioramento ambiente e spazio rurale 3. Diversificazione e qualità vita 4. Governance locale (Leader) 	<p>Un numero limitato di obiettivi Riorganizzazione delle misure in assi omogenei</p>
Strumenti	<ol style="list-style-type: none"> 1. Creazione di un unico Fondo (FEASR) 2. Approccio strategico (PSN) 3. Programmazione per assi prioritari 4. Autonomia modifiche PSR 5. Criteri di applicazione 6. Valutazione strategica 7. Agenzia unica di pagamento 	<p>Un solo programma (nazionale/regionale)</p> <p>Flessibilità gestione finanziaria PSR</p> <p>Flessibilità gestione misure</p> <p>Per alcune misure (es. agroambiente) criteri più laschi</p> <p>Procedure uniche e omogenee</p>
Rapporti con le altre politiche	Criteri di demarcazione con PAC, coesione e politiche nazionali/regionali	Facilitazione dei controlli





- Giudizio ancora sospeso, anche se esistono elementi di valutazione non del tutto positivi;
- Elementi che possono rafforzare la visione territoriale: mainstreaming di Leader, diffusione della progettazione integrata (territoriale e di filiera), priorità territoriali
- Forte concentrazione della spesa nei primi anni nelle misure a premio;
- Frammentarietà della strategia complessiva dei PSR





Tabella 4.8. - Distribuzione della spesa pubblica (UE+Stato+Regione) tra le grandi priorità strategiche nelle due programmazioni 2000-2006 e 2007-2013

Programmazione	Priorità strategiche del Piano di sviluppo rurale				
	Competitività settoriale	Ambiente e spazio naturale	Diversificazione , qualità vita e governance locale	Altro	TOTALE
(milioni €)					
2000-2006	6.620,06	6.369,63	1.300,67		14.290,36
2007-2013	6.446,51	6.981,45	2.760,11	428,40	16.616,47
(valori %)					
2000-2006	46,33	44,57	9,10		100,00
2007-2013	38,80	42,02	16,61	2,58	100,00

Fonte: elaborazioni su piani finanziari dei programmi 2000-2006 e 2007-2013



Le novità derivanti dall'Health Check per lo sviluppo rurale



Ambito di cambiamento	Principali novità
Obiettivi delle politiche	Nell'ambito della valutazione dello "Stato di salute" della PAC: Cambiamenti climatici Energie rinnovabili Gestione risorse idriche Biodiversità Ristrutturazione settore lattiero-caseario Innovazione connessa ad a), b), c) e d) Nell'ambito del Piano di Rilancio Economico della UE: Banda larga
Strumenti	Revisione del PSN e dei PSR Piano finanziario modificato e orientativo per le sfide Piano finanziario specifico per le operazioni legate alle sfide





Grazie per l'attenzione !!!



Il PSN - principali funzioni

- Recepimento Linee guida comunitarie;
- Definizione di priorità tematiche e territoriali dello sviluppo rurale nell'ambito di ciascun asse (art.11 Reg. 1685/2005);
- Coerenza tra programmazione nazionale e PSR;
- Coordinamento tra Sviluppo rurale, PAC e politiche di coesione (complementarità);
- Quadro finanziario globale entro cui si collocano i PSR;
- Aspetti procedurali comuni (monitoraggio, valutazione, ecc.)





Nei paesi a programmazione regionale un ruolo centrale viene assunto dal Piano Strategico Nazionale e dal Quadro Nazionale (Common Framework):

- il PSN ha il ruolo di definire la strategia nazionale, da articolare nei PSR
- Il Quadro Nazionale è uno strumento più operativo che definisce le misure prioritarie per il paese
- Il PSN assume più importanza in Italia, il Quadro Nazionale più importante in Germania e Spagna.



La struttura del PSN



1. Analisi della situazione socio-economica e ambientale
2. La strategia generale del Piano
3. La strategia per Asse
4. I programmi di sviluppo rurale e l'allocazione finanziaria
5. Coerenza interna ed esterna del PSN, complementarità con altri Fondi comunitari
6. La costruzione della Rete nazionale rurale

