



MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE
ALIMENTARI E FORESTALI



Quale futuro per le politiche di sviluppo rurale post 2013?

POSITION PAPER

VERSIONE FINALE

13 LUGLIO 2010

L'AGRICOLTURA A BENEFICIO DI TUTTI



Documento realizzato dal:

Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali

Direzione Generale della Competitività per lo Sviluppo Rurale

Ufficio COSVIR II

Dirigente: Dott.ssa Graziella Romito

Redazione:

Franco Mantino (coordinatore), Stefano Angeli, Alessandro Monteleone, Daniela Storti,
Flaminia Ventura

Il documento è anche scaricabile dal sito <http://www.reterurale.it>

Indice

1.OBIETTIVO DEL DOCUMENTO.....	3
2.ALCUNI PRINCIPI GUIDA PER LA RIFORMA DELLO SVILUPPO RURALE	4
<i>Il rafforzamento del secondo pilastro.....</i>	<i>4</i>
<i>Obiettivi più chiari e centrati sulle grandi sfide</i>	<i>4</i>
<i>Una concentrazione tematica e territoriale.....</i>	<i>5</i>
<i>Una accentuata semplificazione.....</i>	<i>5</i>
<i>Un rapporto più coordinato con le altre politiche.....</i>	<i>5</i>
<i>Il rafforzamento di monitoraggio e valutazione.....</i>	<i>6</i>
3.QUALE RAFFORZAMENTO DEL 2° PILASTRO?	6
4.GLI OBIETTIVI DELLA NUOVA POLITICA DI SVILUPPO RURALE	7
<i>L’obiettivo della Competitività.....</i>	<i>8</i>
<i>La gestione sostenibile delle risorse.....</i>	<i>9</i>
<i>La diversificazione delle economie rurali, la qualità della vita e l’inclusione sociale nelle aree rurali.....</i>	<i>9</i>
<i>Il potenziamento della governance.....</i>	<i>10</i>
<i>L’articolazione delle priorità nei programmi.....</i>	<i>10</i>
<i>La concentrazione territoriale.....</i>	<i>10</i>
5.LA SEMPLIFICAZIONE DELLA PROGRAMMAZIONE E DELLA GESTIONE	11
<i>Quadro programmatico.....</i>	<i>11</i>
<i>Flessibilità finanziaria</i>	<i>11</i>
<i>Sistemi di gestione e controllo.....</i>	<i>11</i>
<i>Regimi di aiuto.....</i>	<i>12</i>
6.UN NUOVO RAPPORTO CON IL PRIMO PILASTRO.....	12
7.UN MAGGIOR COORDINAMENTO CON LE POLITICHE DI COESIONE.....	13
8.IL RAFFORZAMENTO DEL MONITORAGGIO E DELLA VALUTAZIONE	14

1. OBIETTIVO DEL DOCUMENTO

Negli ultimi mesi si è assistito ad una intensificazione delle prese di posizione e del dibattito sulla riforma delle politiche comunitarie. Questo processo ha riguardato ovviamente anche la riforma della PAC.

A fronte del dibattito europeo e delle iniziative in atto, questo documento intende fornire alcuni spunti di riflessione sulla posizione italiana intorno al futuro della politica di sviluppo rurale. Questa riflessione potrà costituire la base per un ampio dibattito con le principali componenti economiche e sociali che gravitano intorno al futuro dello sviluppo rurale.

In aggiunta, questo documento intende fornire uno specifico contributo al dibattito in corso, in primo luogo cercando di concentrare il focus della discussione su quegli aspetti dello sviluppo rurale che richiedono un ripensamento e un'azione di riforma.

Il documento, infatti, parte dalla convinzione che, indipendentemente dalla futura architettura della PAC, gli interventi che finora sono stati raggruppati nel cosiddetto secondo pilastro rivestono una importanza cruciale per orientare lo sviluppo dell'agricoltura e, più in generale, delle aree rurali. Pertanto occorre porre l'attenzione su quali modifiche siano necessarie per:

- chiarire maggiormente gli obiettivi della politica di sviluppo rurale;
- rafforzare l'efficacia degli strumenti;
- migliorare l'efficienza del funzionamento delle politiche in questione.

L'esperienza condotta sinora in Italia, anche da parte delle diverse Regioni, consente di disporre di un bagaglio di conoscenze e di informazioni tali da poter elaborare una serie di proposte rivolte soprattutto al futuro periodo di programmazione. Anche l'intensa attività condotta sinora nell'ambito della Rete Rurale Nazionale offre un prezioso punto di osservazione sui limiti e sulle potenzialità dell'impianto delle politiche in atto.

Il presente documento parte da una visione di quelli che devono essere i principi guida di una possibile riforma, per poi entrare nel merito e sviluppare le implicazioni che ciascun principio guida comporta nella definizione di proposte di riforma. Il documento volutamente non affronta il tema delle risorse finanziarie per lo sviluppo rurale, nella convinzione che tale questione debba essere preceduta da un esame degli obiettivi e dei contenuti delle politiche. Si auspica che sulle posizioni delineate qui si possa sviluppare una convergenza con altri paesi membri dell'Unione Europea, con i quali condividere anche orientamenti comuni durante le fasi di discussione delle proposte di riforma, così come del resto è avvenuto nelle precedenti esperienze di riforma della PAC, in particolare con i paesi dell'area mediterranea.

2. ALCUNI PRINCIPI GUIDA PER LA RIFORMA DELLO SVILUPPO RURALE

Il rafforzamento del secondo pilastro. Il secondo pilastro ha registrato nel tempo un'evoluzione costante, caratterizzata da una dotazione di risorse sempre maggiore e, nel contempo, dall'emergere di funzioni aggiuntive. Queste funzioni non sempre si sono rilevate coerenti con il ruolo delle politiche di sviluppo rurale, in quanto sono state aggiunte in alcuni casi interpretando il secondo pilastro come una sorta di "contenitore" di misure in precedenza attuate con il primo pilastro. Un rafforzamento, dunque, va condotto, ma all'interno di un quadro organico e coerente di funzioni, anche in linea con le grandi sfide che l'agricoltura e il mondo rurale devono affrontare in questo secolo. Un rafforzamento che implichi, oltre che un'adeguata dotazione finanziaria, soprattutto un migliore coordinamento delle funzioni e degli strumenti di intervento, sia all'interno della PAC, sia con le altre politiche comunitarie (prima fra tutte con la politica di coesione). Un rafforzamento, infine, che esalti nel secondo pilastro la funzione di stimolo ai cambiamenti strutturali nelle economie e nelle società rurali. Per il primo pilastro invece andrebbe rafforzato il ruolo di produzione di beni pubblici.

Obiettivi più chiari e centrati sulle grandi sfide. La politica di sviluppo rurale deve operare seguendo obiettivi chiari e centrati sulle sfide che, anche a seguito dell'Health Check, rappresentano oggi un terreno comune per tutte le politiche dell'Unione. La futura riforma deve costituire un'occasione per riflettere su tali sfide, sulla loro capacità di aderire appieno ai nuovi bisogni delle popolazioni e delle imprese che operano nelle aree rurali. Le grandi sfide sono indubbiamente legate alle tematiche ambientali, ma non solo. Occorre ricordare che per molti Paesi europei, tra i quali anche l'Italia, la competitività e l'occupazione rimangono ancora sfide da affrontare con mezzi e strumenti adeguati, soprattutto dopo una crisi come quella che sta colpendo l'economia e la società italiana. Inoltre, occorre tener conto, molto di più di quanto fatto sinora, delle potenzialità che l'agricoltura ha di produrre beni pubblici sotto il profilo ambientale e sociale.

Da quest'ultimo punto di vista, in particolare, non bisogna trascurare che accanto alla produzione di beni ambientali e di paesaggio, l'agricoltura può stimolare la produzione di beni pubblici locali e di servizi sociali. Infatti, occorre ricordare che le aree rurali e l'agricoltura non vanno viste come un mondo isolato dal resto dell'economia e che i legami sempre più forti tra aree rurali e aree urbane devono essere adeguatamente considerati. Questi legami non pongono solo nuove problematiche (soprattutto nelle aree rurali, che risentono in modo rilevante di una forte competizione con le aree urbane sull'utilizzazione delle risorse), ma producono anche nuove opportunità per entrambe, da valorizzare nell'impostazione delle politiche pubbliche.

In tutte le aree rurali, inoltre, sono emersi crescenti fabbisogni di intervento nel campo dell'inclusione e dei servizi sociali, della sicurezza e della qualità del lavoro agricolo, del trasferimento dell'innovazione scientifica e tecnologica, fabbisogni che non sono stati adeguatamente considerati dalla strumentazione dei PSR perché non ammissibili nel menu delle misure o perché non presi in carico dalle amministrazioni di settore. Pertanto, andrebbero rese ammissibili all'intervento comunitario e comunque sottolineate come rilevanti negli orientamenti strategici comunitari.

Una concentrazione tematica e territoriale. Uno dei limiti più frequentemente posti all'attenzione nelle valutazioni di impatto delle politiche di sviluppo rurale concerne in particolare la loro dispersione sul territorio e la mancata rispondenza ai bisogni delle strutture e dei territori più bisognosi di supporto finanziario. Questa problematica è stata in parte acuita anche dallo scarso coordinamento, in molti Paesi UE, con le altre politiche comunitarie e nazionali. A questo riguardo, tuttavia, il recente regolamento sullo sviluppo rurale ha offerto una base giuridica per orientare maggiormente la programmazione nazionale e regionale per priorità tematiche e territoriali, nel quadro dei Piani Strategici Nazionali. Questo sforzo, pur lodevole e consistente in alcune Regioni, si presenta in realtà molto eterogeneo in Europa. Occorrerebbe pertanto prevedere un quadro giuridico e degli strumenti più efficaci per assicurare quella concentrazione tematica e territoriale in grado di apportare un grande contributo all'efficacia delle politiche.

Una accentuata semplificazione. Il tema della semplificazione rimane tuttora molto avvertito, non solo tra gli Stati membri, ma anche tra gli operatori del mondo rurale. Già nel corso del Consiglio agricolo del 24 aprile 2009 un folto gruppo di Stati membri¹ ha prodotto una serie articolata di proposte concrete per la semplificazione della PAC nel suo complesso. In realtà, si è trattato di una proposta parziale, soprattutto per quel che concerne il 2° pilastro, dove i bisogni di semplificazione sono più estesi di quelli contenuti in quel documento. Sarebbe necessario invece uno sforzo maggiore nelle diverse fasi (programmazione, gestione e implementazione, controllo) che:

- a) aumenti le flessibilità del sistema;
- b) consenta la definizione di quadro programmatorio nazionale con articolazioni regionali, soprattutto in quei Paesi a forte decentramento regionale;
- c) infine, elimini quelle differenze ingiustificate di funzionamento tra fondi che ostacolano una razionale ed efficiente utilizzazione integrata delle politiche comunitarie nel loro complesso (ad es. con le politiche di coesione).

Un rapporto più coordinato con le altre politiche. La separazione tra i Fondi, da un lato, e le frequenti sovrapposizioni con gli interventi del 1° pilastro, dall'altro, rendono necessari un miglior coordinamento e integrazione tra sviluppo rurale e altre politiche comunitarie. Questi aspetti, se non sono affrontati adeguatamente, portano ad una crescente proliferazione di criteri di demarcazione, soluzione quest'ultima che accresce la complessità amministrativa e i costi di gestione delle politiche, senza migliorarne l'efficacia. Sul fronte delle diverse componenti della PAC, è necessaria una razionalizzazione degli interventi a carattere strutturale, inclusi quelli che vengono realizzati nell'ambito delle Organizzazioni Comuni di Mercato. Sul fronte delle relazioni con le Politiche di Coesione, invece, vanno trovate delle

¹ Il Documento 7771/09-COM (2009) Final è stato proposto da Danimarca, Germania, Estonia, Irlanda, Francia, Lettonia, Lituania, Olanda, Polonia, Finlandia, Svezia e Regno Unito.

integrazioni maggiori a livello di programmazione strategica comune, senza stravolgere l'attuale assetto di competenze dei diversi Fondi. In questa logica, non appare assolutamente condivisibile il trasferimento degli Assi 3 e 4 nelle competenze del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, come invece propongono alcuni documenti della precedente Commissione Europea (si veda il Paper di orientamento dell'ex Commissario Pawel Samecki). Una soluzione come quella proposta da Samecki si tradurrebbe in una forte penalizzazione a danno soprattutto delle aree rurali più deboli e ridurrebbe l'efficacia della stessa politica agricola comunitaria, che dall'integrazione tra primo e secondo pilastro trae un elemento di forza e di organicità.

Il rafforzamento di monitoraggio e valutazione. Nonostante gli sforzi compiuti nelle diverse programmazioni, che hanno consentito di migliorare il quadro metodologico e il coinvolgimento dei vari attori, l'uso del monitoraggio e della valutazione come strumenti correnti di verifica dello stato delle politiche di sviluppo rurale rimane ancor al di sotto di standards accettabili e comunque molto eterogeneo tra Stati membri e Regioni. Questi sforzi vanno sicuramente proseguiti con maggiore intensità, per far sì che le realizzazioni ottenute non vengano meno e la cultura del monitoraggio e della valutazione si rafforzi. Tuttavia vanno operati degli aggiustamenti sotto il profilo degli strumenti metodologici e del sistema di indicatori, in modo tale da concentrare gli sforzi sugli aspetti più significativi del monitoraggio e della valutazione, senza disperdere le scarse risorse umane in una frammentazione di attività di raccolta e definizione di un ampio numero di indicatori.

3. QUALE RAFFORZAMENTO DEL 2° PILASTRO?

Nelle ultime programmazioni le dotazioni finanziarie del 2° pilastro sono state incrementate in modo rilevante, anche grazie al travaso di risorse che si è prodotto a carico del 1° pilastro e alla crescita di funzioni attribuite al secondo pilastro. La recente revisione della PAC, conseguente all'Health Check, ha ulteriormente rafforzato questo processo, introducendo peraltro obiettivi nuovi e talvolta non coerenti con le funzioni dello sviluppo rurale. Si ritiene necessario, prima di procedere a qualsiasi nuovo trasferimento di fondi a vantaggio delle politiche di sviluppo rurale, effettuare una valutazione complessiva che tenga conto:

- a) degli obiettivi e delle funzioni da assegnare alla politica di sviluppo rurale;
- b) degli scenari di riforma dei pagamenti diretti. Infatti, in relazione ai nuovi obiettivi che la riforma assegnerà al Pagamento Unico Aziendale, occorrerà ripensare ad un nuovo ruolo dei pagamenti agro-ambientali e dell'indennità compensativa per le zone svantaggiate, precisandone meglio gli obiettivi e gli strumenti di supporto finanziario;
- c) dell'esigenza, molto avvertita in un sistema agro-alimentare sempre più aperto alla competizione internazionale, di un'adeguata rete di salvaguardia (*safety net*) contro i rischi (volatilità del mercato e crisi potenziali). Questa esigenza è stata richiamata

anche dal Parlamento Europeo² e da una recente proposta della Presidenza spagnola. Va ribadito tuttavia con chiarezza che tale funzione non può essere annoverata, nella nuova PAC, nell'ambito dello sviluppo rurale, ma richiede risorse e un quadro giuridico ad hoc.

4. GLI OBIETTIVI DELLA NUOVA POLITICA DI SVILUPPO RURALE

L'attuale politica di sviluppo rurale, nelle intenzioni dichiarate dal regolamento che norma il FEASR, si concentra su due finalità principali:

- accompagnare ed integrare le politiche di sostegno del reddito e del mercato della PAC e quindi contribuire agli obiettivi che il Trattato assegna alla stessa PAC;
- tener conto degli obiettivi generali della politica di coesione economica e sociale definiti nel Trattato e contribuire al loro perseguimento, integrando anche le priorità definite dal Consiglio per l'agenda di Lisbona e Göteborg in materia di competitività e sviluppo sostenibile.

Appare quindi necessario confermare che nel futuro, pur in un contesto in cui i Fondi permangano separati, lo sviluppo rurale implementi politiche che si integrino con il resto della PAC, con la politica di coesione e con le politiche ambientali dell'UE.

Nel definire gli obiettivi dello sviluppo rurale, per il futuro occorre tener conto degli orientamenti delineati dalla Presidenza della Commissione³ e dal dibattito che si è aperto anche per merito dell'iniziativa del Parlamento Europeo⁴. Inoltre, occorre tener conto dell'esperienza maturata in questi anni di nuova programmazione e far tesoro da quanto emerge dall'approccio alla programmazione strategica introdotto dal regolamento sullo sviluppo rurale.

Tutto ciò spinge, da un lato, a rivedere in una certa misura le priorità strategiche dell'attuale programmazione e, dall'altro, a riconsiderarne il contenuto.

Oggi, com'è noto, la struttura dei programmi è articolata in quattro grandi obiettivi, ciascuno dei quali individua un Asse prioritario:

- I. miglioramento della competitività settoriale;
- II. miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale;
- III. diversificazione dell'economia rurale e miglioramento della qualità della vita;
- IV. miglioramento della governance locale e valorizzazione delle risorse endogene delle aree rurali (approccio Leader).

Questa struttura si è rivelata col tempo troppo rigida e incapace di finalizzare efficacemente l'uso delle misure: ciascun obiettivo, infatti, può essere perseguito con misure appartenenti a

² Working Document on the Future of the CAP after 2013 (Comitato Agricoltura e Sviluppo Rurale)

³ Si veda il recente documento EUROPA 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva

⁴ Si veda il già citato Working Document del Comitato Agricoltura e Sviluppo Rurale del PE

molteplici Assi.). Ad esempio, come è stato evidenziato dal processo di revisione dell'Health Check, i futuri obiettivi ambientali dovranno essere più articolati. A ciascun obiettivo ambientale possono concorrere più misure del futuro menu, senza una pre-selezione comunitaria, come è contemplato attualmente nell'Asse 2. Potranno concorrervi anche misure di investimento, di diversificazione, ecc.

La futura struttura dei programmi, pertanto, va impostata su basi diverse: non più su obiettivi come insieme di misure omogenee, ma su obiettivi generali tematici a cui viene subordinata la scelta delle misure più idonee per il perseguimento degli obiettivi. Ciò implica che una misura di intervento può essere funzionale al raggiungimento di più obiettivi. La scelta delle misure più idonee al perseguimento degli obiettivi strategici deve essere demandata all'autorità di gestione del programma e non può essere definita a monte dagli Orientamenti Comunitari o dal regolamento generale.

I nuovi grandi obiettivi della futura politica di sviluppo rurale devono trovare una loro coerente collocazione nel quadro della strategia di EUROPA 2020, come del resto dovranno fare tutte le altre politiche comunitarie e nazionali. Al fine di perseguire efficacemente tale strategia, gli obiettivi generali più rilevanti sono i seguenti:

- la competitività del sistema agro-alimentare e forestale;
- la qualità della produzione agro-alimentare;
- la lotta ai cambiamenti climatici;
- la migliore gestione delle risorse naturali;
- la diversificazione economica e la vitalità delle aree rurali;
- l'inclusione sociale;
- il potenziamento della governance;
- lo sviluppo delle reti
- la promozione dell'innovazione

La competitività del sistema agro-alimentare e forestale. Questo obiettivo continua ad assumere un ruolo centrale nelle future politiche di sviluppo rurale. Tuttavia va sottolineato che il perseguimento della competitività, anche nel caso dell'agricoltura e dell'agro-alimentare, richiede una forte inversione di rotta rispetto all'esperienza attuata sin'ora. EUROPA 2020 sottolinea che "crescita sostenibile significa costruire un'economia efficiente sotto il profilo delle risorse, sostenibile e competitiva ...". La promozione della competitività dovrà essere coniugata, quindi, mediante l'uso di opportuni criteri, con l'innovazione, l'adozione di dosi crescenti di "green technology", la formazione e il potenziamento del capitale umano, evitando, in coerenza con gli orientamenti di EUROPA 2020, il degrado ambientale, la perdita di biodiversità, l'uso non sostenibile delle risorse e l'adozione di tecnologie ad alto consumo energetico. Gli investimenti aziendali dovranno essere finalizzati, oltre che ad una migliore performance economica delle aziende, anche ad una positiva performance ambientale. Inoltre, il concetto di competitività andrà visto in una logica territoriale e non solo puramente aziendale: è infatti dall'insieme di tecniche produttive,

valori, relazioni tra imprese e attori istituzionali, immagine del territorio, cultura, che la produzione agro-alimentare prende le mosse e si afferma sui mercati. Ciò richiede anche che questo concetto di competitività territoriale venga reso operativo anche nelle strategie dei Programmi di Sviluppo Rurale.

La qualità della produzione agro-alimentare. Questo obiettivo ha ormai assunto in tutte le proposte di revisione della PAC un ruolo centrale, non solo in funzione di una migliore competitività sui mercati internazionali della produzione agro-alimentare, ma anche nel senso di assicurare standard sempre più elevati di salubrità (food safety). Sotto questo profilo, appaiono necessari non solo la definizione normativa di standard, ma anche la messa in atto di forme di incentivazione per agevolare l'adeguamento agli standard, le tecnologie necessarie, le modalità di promozione sul mercato. Inoltre, la qualità agro-alimentare andrà vista come un obiettivo legato alle specificità dei territori e al pool di risorse che nei singoli territori concorrono a valorizzare prodotti di elevata specificità alimentare.

La lotta ai cambiamenti climatici. La priorità della gestione dell'ambiente e dello spazio rurale, attualmente contemplata nell'Asse 2 dei PSR, non è più in grado di rispecchiare le grandi sfide future. L'enfasi posta dall'Health Check sulle sfide ambientali e l'operazione di riprogrammazione che ne è seguita hanno messo in evidenza come tali sfide non possono essere racchiuse all'interno di uno specifico Asse, ma rappresentino esse stesse delle grandi priorità che servono a strutturare i programmi. E' apparso evidente che la sfida della lotta al cambiamento climatico assume un grado di generalità e una portata autonoma rispetto alle altre. EUROPA 2020, peraltro, sottolinea che questo obiettivo comporta uno sforzo nella riduzione delle emissioni più consistente che nel passato per tutti i settori dell'economia. Comporta anche migliorare la capacità di tutti i settori, agricoltura compresa, di resistenza e adattamento ai rischi climatici.

La migliore gestione delle risorse naturali. Questo obiettivo dovrebbe includere la gestione delle risorse idriche, la protezione del suolo, la conservazione della bio-diversità. Queste tematiche sono fortemente interconnesse fra loro e, in parte, anche con la lotta ai cambiamenti climatici. Queste sfide sono complesse e richiedono anche l'apporto delle politiche ambientali e di difesa del suolo. Gli strumenti messi a disposizione dal PSR richiedono una definizione e una attuazione integrata, per potenziarne l'efficacia e per far sì che in alcune zone non si limitino ad interventi sporadici sulle singole aziende.

La diversificazione economica e la vitalità delle economie rurali. Gli obiettivi legati ad una visione più ampia del rurale e al territorio nel suo insieme vanno ribaditi con forza. Essi rappresentano fondamentali punti di arrivo nell'evoluzione delle politiche strutturali originarie dalla Conferenza di Cork (1996) in avanti. Questi obiettivi consentono di assumere una visione integrata del rurale nelle sue diverse dimensioni: economica, ambientale e sociale, superando la logica dell'approccio meramente settoriale. Essi vanno riaffermati con forza anche nella futura configurazione del Piano di Sviluppo Rurale, prevedendo anche un maggior coordinamento con gli altri Fondi. Adottare una visione più ampia del rurale implica che vengano individuati e definiti nel PSR strumenti per stimolare l'imprenditorialità nelle aree rurali, non solo in attività collegate all'agricoltura, ma anche in altri settori. La vitalità delle aree rurali è oggi a rischio anche per effetto della crisi economica, che sta contribuendo a ridurre le risorse per i servizi locali, mettendo a dura prova le condizioni delle famiglie rurali. Appare pertanto necessario prevedere strumenti adeguati, anche nell'ambito del PSR, che consentano alle famiglie e ai giovani di rimanere nel contesto rurale. Questa esigenza è particolarmente avvertita nelle zone di montagna e caratterizzate da svantaggi naturali e

socio-economici.

L'inclusione sociale. Tra i nuovi obiettivi dello sviluppo rurale va previsto anche quello dell'inclusione sociale delle fasce più deboli della popolazione rurale, non solo nelle aree rurali più remote ma anche in quelle peri-urbane. In particolare, ci si riferisce alle attività di inclusione che possono valorizzare il ruolo dell'impresa non solo in quanto produttrice di beni agricoli, ma anche di coesione sociale, beni relazionali e apprendimento/reinserimento per persone con handicap fisici o disagio sociale. Le potenzialità di queste nuove funzioni dell'impresa agricola sono quanto mai ampie e andrebbero sostenute con maggiore forza, non comportando l'introduzione di strumenti ad hoc.

Il potenziamento della governance. Questo obiettivo riveste un'importanza rilevante, non solo per ciò che riguarda la dimensione locale e il mainstreaming dell'approccio Leader. Interventi migliorativi della governance vanno promossi con riferimento al capitale umano e all'assetto organizzativo sovra-locale. Ferma rimanendo la validità dell'approccio Leader, il sostegno finanziario va destinato anche a forme di progettazione integrata di respiro più ampio. Una maggiore opportunità andrebbe assicurata all'innovazione e alla sperimentazione nelle esperienze di sviluppo locale, che a seguito dell'operazione di inserimento del Leader nell'asse 4 del PSR hanno sofferto di un restringimento degli spazi di autonomia decisionale e di intervento multisettoriale di cui godevano in precedenza. Nel contempo, vanno promossi partenariati tra soggetti pubblici per migliorare il coordinamento orizzontale e verticale, la formazione degli amministratori pubblici, l'innovazione organizzativa. Tutto ciò oggi appare fuori dalla portata del menu di misure previsto per lo sviluppo rurale, mentre andrebbe consentita l'introduzione di interventi ad hoc, con il sostegno comunitario, per l'innovazione organizzativa e della governance.

Lo sviluppo delle reti. L'esperienza finora realizzata in tema di reti e la forte domanda esistente di interscambio di esperienze nel mondo rurale mettono entrambe in evidenza la forte potenzialità delle reti immateriali. Queste esperienze andrebbero potenziate nel futuro, soprattutto con riferimento all'esigenza di rafforzare i legami e le sinergie tra le reti che esistono a vario titolo nei territori rurali. Inoltre, un'attenzione particolare meriterebbe anche, in relazione al bisogno di agevolare la diffusione delle conoscenze e rompere l'isolamento delle aree rurali, l'obiettivo di migliorare l'accesso del mondo rurale alle tecnologie di informazione e comunicazione (TIC).

La promozione dell'innovazione. Molti degli obiettivi elencati in precedenza (dal miglioramento della competitività, all'incremento della qualità delle produzioni, alla gestione sostenibile delle risorse) possono essere più efficacemente perseguiti nel sistema agro-alimentare e forestale se, da un lato, si attiva uno specifico sforzo del sistema R&S, e dall'altro viene coinvolto il capitale umano impegnato nelle aree rurali in iniziative di acquisizione di competenze, capacità e strumenti.

Un approccio trasversale agli obiettivi: la concentrazione territoriale. La caratteristica peculiare del territorio rurale italiano (e non solo) è la diversità. Tale diversità tuttavia è scarsamente presa in conto dalla politica di sviluppo rurale, che spesso preferisce applicare in modo omogeneo la strategia di intervento e lasciare che sia la domanda spontanea a produrre iniziative finanziate con il supporto pubblico. Questa strategia di diffusione generalizzata del sostegno non è più adeguata alle esigenze dei territori perché

produce profonde distorsioni nella destinazione della spesa pubblica, privilegiando quelle aree che già sono ricche di iniziative di sviluppo. Di conseguenza, questa strategia non è coerente con i principi della coesione territoriale. Nella futura programmazione, pertanto, occorre ancorare le priorità tematiche ai diversi territori, declinando la strategia a livello delle diverse aree rurali individuate.

5. LA SEMPLIFICAZIONE DELLA PROGRAMMAZIONE E DELLA GESTIONE

Quadro programmatico. L'attuale quadro normativo dello sviluppo rurale prevede la realizzazione di programmi nazionali o regionali che comprendano una strategia complessiva di intervento per l'intero territorio nazionale o regionale. Non è possibile, pertanto, attuare programmi che intervengano solo parzialmente su specifici territori e che perseguano solo alcuni obiettivi di sviluppo. Pur nel rispetto del principio di semplificazione che ha ispirato tale assetto normativo, occorre tener conto delle esigenze specifiche degli Stati membri che, per il loro assetto istituzionale, adottano una programmazione su base regionale e per i quali è necessario sviluppare, in determinate circostanze, accanto agli interventi regionali, anche azioni di respiro multi regionale e sovra-regionale, di natura complementare a quelli realizzati dalle Regioni. Nell'ambito della programmazione, un'azione di maggiore semplificazione dovrebbe essere rivolta alla modifica dei programmi, da rendere più agevole e decentrata a livello dell'autorità di gestione del singolo programma.

Flessibilità finanziaria. Gli attuali strumenti, per favorire l'efficienza finanziaria della programmazione, contemplano l'utilizzo di uno strumento di penalizzazione automatica per quei PSR che entro un determinato periodo di tempo non utilizzano le risorse disponibili. Al riguardo, va osservato come l'applicazione di tale principio avvenga in maniera differenziata all'interno dei vari Stati membri. In quei paesi con programma unico, il meccanismo di disimpegno automatico delle risorse finanziarie avviene a livello nazionale, mentre laddove ciò non è possibile, ovvero negli Stati membri ad assetto federale o regionale, l'applicazione può avvenire solamente a livello di singolo PSR. Tale impostazione, non neutrale rispetto all'ordinamento istituzionale dei vari Paesi, penalizza fortemente quelli ad assetto regionale, non consentendo temporanee compensazioni finanziarie tra Regioni che, per motivi estranei a ciò che determina l'efficienza della spesa (es. situazioni di crisi, eventi eccezionali), potrebbero trovare difficoltà nell'assorbimento dei fondi pubblici. Occorrerebbe, quindi, rendere possibile l'applicazione del meccanismo di disimpegno a livello nazionale, anche attraverso l'introduzione di un piano finanziario unitario per ciascuno Stato membro.

Inoltre, va sottolineata la necessità di individuare soluzioni che consentano di mitigare, già nella corrente programmazione, la regola del disimpegno automatico.

Per migliorare la qualità della spesa appare opportuno introdurre un sistema di premialità, analogo a quello esistente per i Fondi Strutturali, ancorato a criteri di efficienza e di efficacia, capace di introdurre elementi positivi di concorrenzialità tra Regioni e/o territori diversi.

Sistemi di gestione e controllo. L'adozione di sistemi di gestione e controllo efficienti ed efficaci, da parte delle pubbliche amministrazioni impegnate nell'attuazione dei PSR, è di

fondamentale importanza per il raggiungimento degli obiettivi che lo sviluppo rurale persegue. Tale aspetto è ancor più rilevante per quelle amministrazioni che movimentano annualmente un ammontare di risorse rilevanti. L'adozione di sistemi standardizzati di gestione e controllo, certificati da organismi indipendenti, è considerato un fattore chiave per garantire l'economicità della gestione, la qualità dei processi nonché per comunicare all'esterno tale fattore qualitativo. In tal senso, è auspicabile la creazione di adeguati standard anche per i programmi cofinanziati da fondi comunitari, ivi incluso lo sviluppo rurale, da definire congiuntamente tra Commissione europea e Stati membri, adottabili su base volontaria da parte delle pubbliche amministrazioni che gestiscono i fondi stessi. L'adozione e il mantenimento degli standard, certificabile da organismi terzi, potrebbe concretamente abbattere il rischio di una inadeguata capacità di gestione dei programmi comunitari, consentendo alla Commissione europea e agli altri organismi deputati al controllo della spesa pubblica, di concentrarsi, seppur in modo non esclusivo, sui casi che effettivamente necessitano di maggiori verifiche. Tali sistemi, inoltre, potrebbero essere incentivati con l'attribuzione di un minore fattore di rischio e con il sistema di premialità di cui sopra.

Regimi di aiuto. L'attuale impostazione normativa richiede una semplificazione delle regole che derivano dai regimi di concorrenza per interventi di sviluppo rurale. Ciò è particolarmente vero per le misure extra-agricole attivate nel quadro dei PSR, per le quali è necessaria una notifica separata alla Commissione europea per verificarne la compatibilità ai sensi degli articoli 107 e 108 dello Trattato (ex art. 87-88). La molteplicità delle notifiche e delle conseguenti decisioni che devono essere assunte dalla Commissione europea comporta una eccessiva complessità, che si traduce in un rallentamento della capacità attuativa. Sarebbe opportuno che il processo di approvazione dei programmi di sviluppo rurale possa comprendere tutti i regimi di aiuto, semplificando e garantendo un percorso analogo a quello delle misure dello sviluppo rurale, sia nell'esame che nell'approvazione.

6. UN NUOVO RAPPORTO CON IL PRIMO PILASTRO

Il legame di complementarità tra primo e secondo pilastro viene indicato dall'Unione Europea come necessario per il raggiungimento di obiettivi comuni di competitività e qualità della vita, che vedono proprio nell'uso congiunto di diverse misure il superamento delle disparità di sviluppo dell'agricoltura e delle aree rurali europee.

Tuttavia, nel primo pilastro la riduzione del ruolo di regolamentazione del mercato a favore di quello di produzione di beni pubblici e l'introduzione della questione della sostenibilità come direttrice trasversale di tutte le politiche europee ha portato ad una sovrapposizione, piuttosto che ad una complementarità, tra i due pilastri con la conseguenza di un aggravio amministrativo e procedurale, sia per il beneficiario finale, sia per l'amministrazione.

La riforma di alcune delle principali OCM, quali ortofrutta, vino, ed olio ha infatti introdotto o rafforzato, in un'ottica di adattamento al mercato, misure strutturali proprie dello Sviluppo Rurale, mentre il riconoscimento della multifunzionalità dell'agricoltura e della sua capacità di produrre beni e servizi pubblici ha portato all'introduzione nel secondo pilastro di misure di sostegno al reddito, anche di tipo compensativo, che spesso si sovrappongono ad analoghe misure del I pilastro, come quelle relative al sostegno di tipi specifici di agricoltura (previste dall'attuale art. 68 del Regolamento 73/2009, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di

sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune).

Appare quindi opportuno ripensare una politica di sostegno allo Sviluppo Rurale che riconsideri nel suo complesso le modalità di sostegno al reddito delle imprese agricole, pur differenziate rispetto al tipo ed alla localizzazione geografica, in un'ottica di maggiore sostenibilità economico-sociale e di semplificazione amministrativa. Questo non vuol dire rinunciare ad una programmazione territoriale o per tipi di agricoltura, ma giungere ad una razionalizzazione dell'utilizzo (e quindi delle procedure di accesso) per i fondi del primo e del secondo pilastro che hanno finalità analoghe e utilizzano strumenti di pagamento diretti che fanno riferimento al reddito d'impresa. Pertanto, è auspicabile che tutte le forme di aiuto diretto previste nell'ambito del secondo pilastro (indennità compensative zone svantaggiate, misure agro-ambientali, Natura 2000) non abbiano alcun elemento di sovrapposizione/duplicazione con il futuro pagamento unico aziendale. A tal fine, esse dovranno essere utilizzate per il raggiungimento di criteri di condizionalità ambientale, sociale e standard delle produzioni che siano più selettivi di quelli previsti con il primo pilastro. Queste considerazioni valgono altresì per le misure di sostegno previste dall'art. 68, che andrebbero riviste.

Allo stesso modo, andrebbero armonizzate quelle misure, attualmente finanziate dai due pilastri, che hanno un'unica finalizzazione e differiscono per tipologia di beneficiario, come nel caso degli interventi strutturali o di formazione e consulenza previsti dalle OCM (es. vino ed olio). Molte di queste misure sono oggi a carattere transitorio, in quanto rappresentano strumenti di "accompagnamento" delle riforme delle OCM che hanno portato al disaccoppiamento degli aiuti. Sono quindi destinate a finire con l'attuale periodo di programmazione. Occorre comunque evitare il ripetersi delle problematiche sulla demarcazione. Gli interventi che potranno sopravvivere, verosimilmente quelli finalizzati a migliorare le condizioni di immissione dei prodotti sul mercato, possono trovare posto tra le misure per la competitività del sistema agro-alimentare e, come tali, essere gestite in modo coordinato con quelle previste nell'Asse I, sia attraverso politiche di filiera a carattere nazionale o regionale, sia attraverso politiche territoriali.

7. UN MAGGIOR COORDINAMENTO CON LE POLITICHE DI COESIONE

La separazione tra l'azione del FEASR e quella degli altri Fondi strutturali va superata attraverso il rafforzamento dell'integrazione strategica, fermo restando l'attuale assetto delle competenze dei diversi Fondi. In particolare, appare opportuna l'introduzione di un Quadro Strategico Unitario per tutti i Fondi a livello Comunitario, Nazionale e Regionale che includa la definizione di priorità tematiche comuni, rispetto alle quali individuare integrazioni e sinergie in sede di programmazione strategica. La scelta delle modalità atte a garantire il perseguimento congiunto di tali priorità è demandata all'autorità di gestione del programma.

Il miglioramento dell'integrazione tra politiche implica il potenziamento della governance degli interventi. Tale azione va realizzata prevedendo la promozione di partenariati che consentano l'intervento integrato dei diversi fondi a livello sub-regionale e locale e un miglior coordinamento orizzontale e verticale degli interventi. I programmi, Nazionali e/o Regionali, dovranno pertanto prevedere, all'interno della priorità Governance, oltre all'approccio Leader, strumenti e soluzioni organizzative per la progettazione integrata di più ampio respiro e il coordinamento con gli altri Fondi. In questo modo sarà possibile assicurare un'azione coordinata delle due politiche, l'integrazione a livello locale degli interventi, l'identificazione

delle misure più idonee al perseguimento delle priorità comuni. Per la piena operatività di tali strumenti è prioritario garantire una tempistica comune nella programmazione dei due ambiti (sviluppo rurale e coesione) e rafforzare la possibilità di uso integrato dei fondi a livello locale.

La definizione di adeguati meccanismi di coordinamento tra le azioni realizzate con il contributo dei diversi Fondi in dati territori o campi di attività, con la finalità di sviluppare sinergie tra i diversi ambiti di intervento per la migliore efficacia delle politiche, dovrà necessariamente accompagnarsi ad una armonizzazione delle modalità di funzionamento dei Fondi stessi, incluse le regole di ammissibilità delle operazioni e delle spese.

Riguardo all'assetto delle competenze occorre ribadire l'opportunità di mantenere gli Assi 3 e 4 nelle competenze del FEASR. Il mantenimento dello status quo è prioritario al fine di garantire la continuità e la capitalizzazione dell'azione già intrapresa dalla politica rurale per garantire uno sviluppo sostenibile dei territori rurali, anche attraverso il sostegno alla produzione di beni pubblici connessi all'esercizio delle attività agricole e agli investimenti necessari per la loro valorizzazione e fruizione.

8. IL RAFFORZAMENTO DEL MONITORAGGIO E DELLA VALUTAZIONE

Monitoraggio e valutazione sono strumenti irrinunciabili per migliorare la conoscenza sugli effetti della politica di sviluppo rurale e indicare alle amministrazioni le modalità di intervento più efficienti ed efficaci.

Il rafforzamento di questi strumenti e del loro utilizzo da parte delle amministrazioni interessate e degli stakeholders richiede una loro semplificazione ed evoluzione. In primo luogo, va superata la convinzione che tutto il sistema di monitoraggio e valutazione debba girare attorno a una lista comune di indicatori, seppure semplificata. L'esperienza di questi anni ha dimostrato come non esistano indicatori aggregabili e/o confrontabili a livello comunitario a causa delle basi dati, delle metodologie e dei sistemi di raccolta inevitabilmente differenti e difficilmente allineabili tra i 27 Stati membri.

Monitoraggio e valutazione devono continuare, tuttavia, a dimostrare la capacità degli interventi finanziati di raggiungere gli obiettivi definiti a livello comunitario, nazionale e regionale. Per far questo è indispensabile che si:

- superi l'approccio valutativo concentrato sul programma nella sua interezza e complessità;
- presti maggior attenzione a dimostrare gli effetti della politica di sviluppo rurale in particolare a livello territoriale. Tale approccio non esclude l'utilizzo di indicatori quantitativi, che non devono tuttavia essere per forza riconducibili a una lista comune;
- dia spazio all'analisi dei processi di cambiamento che la politica di sviluppo rurale attiva a livello settoriale e/o territoriale;
- sviluppino metodologie comuni, piuttosto che liste di indicatori comuni;
- presti attenzione al coinvolgimento degli stakeholder nei processi di valutazione e alla diffusione dei risultati con strumenti effettivamente utilizzabili;
- rafforzi il sistema Rete e lo scambio di esperienze tra amministrazioni coinvolte nei processi di valutazione e valutatori.