

I TRATTI SALIENTI DELLA RIFORMA DELLO SVILUPPO RURALE

Strategie e flessibilità nella proposta per lo sviluppo rurale 2007-2013

In vista semplificazioni procedurali e l'introduzione di un unico Fondo europeo per lo sviluppo rurale (Feasr). Alcune novità anche sulle opportunità di investimento e sull'adozione del metodo partecipativo, basato sui partenariati, già usato nei programmi Leader

Francesco Mantino

Tra la seconda metà del 2003 e il 2004 si è avviata una revisione dei contenuti e delle regole che governano le politiche europee per lo sviluppo rurale. Il dibattito su tale riforma si è sviluppato essenzialmente su due piani:

- da un lato il completamento del processo di riforma messo in atto con Agenda 2000. Questo processo, che si concretizza con la riforma di medio termine (rmt), mira di fatto a consolidare Agenda 2000 investendo il periodo che va dal 2004 alla fine della programmazione (2006), senza tuttavia sconvolgere la normativa varata nel 1999 con i regolamenti applicativi;
- dall'altro la presentazione del nuovo disegno di sviluppo rurale per il periodo 2007-2013.

La rmt si è tradotta operativamente in un nuovo regolamento (n. 1783/2003) che integra quello relativo allo sviluppo rurale, introducendo nuove misure rispetto a quelle previste e modificandone alcune già in vigore. Le modifiche più rilevanti sono le seguenti:

- un moderato incremento delle risorse a favore dello sviluppo rurale, finanziato attraverso una riduzione iniziale del 3% annua dei pagamenti diretti (modulazione), a partire dal 2005, e con una progressione dell'1% all'anno fino a un massimo del 5% da raggiun-

gere nel 2007 e valida fino al 2012;

- un potenziamento degli interventi per la qualità dei prodotti alimentari, da realizzarsi attraverso l'introduzione di forme di incentivazione, per gli agricoltori, a partecipare a sistemi di qualità comunitari e nazionali, nonché di programmi di informazione dei consumatori e di promozione dei prodotti agricoli e alimentari compresi nei sistemi di qualità;
- una più rapida diffusione e applicazione nell'agricoltura dell'Ue delle normative comunitarie in materia di ambiente, sanità pubblica, igiene e benessere degli animali e sicurezza sul lavoro. Per agevolare ciò viene introdotto un aiuto per quegli agricoltori che, adeguandosi alla normativa, sostengono maggiori costi o perdite di reddito nel normale processo produttivo o ricorrono a servizi di consulenza aziendale;
- una revisione delle norme che regolano la gestione programmi, per introdurre una limitata semplificazione procedurale.

L'altro piano della riforma dello sviluppo rurale, su cui focalizziamo l'attenzione, è quello di più lungo periodo e concerne il futuro delle politiche comunitarie. Questo processo di riflessione parte con la seconda Conferenza

europea sullo sviluppo rurale (Planting seeds for rural futures), tenutasi a Salisburgo il 12-14 novembre 2003, ed è tuttora in corso. Una tappa importante è stata la presentazione ufficiale da parte della Commissione europea, nel luglio 2004, delle proposte di regolamento per il periodo 2007-2013.

europea sullo sviluppo rurale (Planting seeds for rural futures), tenutasi a Salisburgo il 12-14 novembre 2003, ed è tuttora in corso. Una tappa importante è stata la presentazione ufficiale da parte della Commissione europea, nel luglio 2004, delle proposte di regolamento per il periodo 2007-2013.

Le future politiche di sviluppo rurale

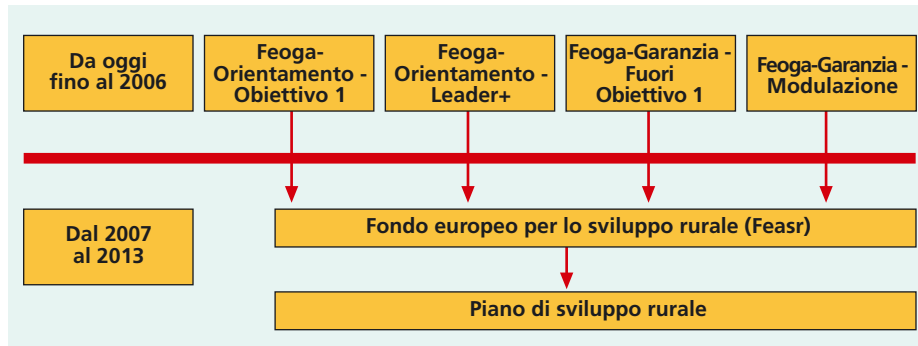
Le maggiori novità che emergono dalle proposte di riforma ruotano attorno a quattro questioni fondamentali:

- la semplificazione dell'intervento comunitario;
- le strategie della programmazione nazionale e regionale;
- le opportunità di investimento pubblico e privato;
- la possibilità di stimolare approcci innovativi.

Il nuovo fondo per lo sviluppo rurale

Questo è stato forse il *leit motiv* di tutta l'impostazione della nuova riforma dello sviluppo rurale. L'esigenza di una semplificazione era oltremodo giustificata: una politica che per finanziare le stesse tipologie di intervento usa due diversi strumenti finanziari (Feoga-Garanzia e Feoga-Orientamento), a seconda del territorio interessato, che funzionano diversamente in termini di programmazione e gestione, non può che generare confusione, mancanza di coerenza e poca trasparenza presso la popolazione dell'Unione. Di qui l'introduzione di un unico Fondo europeo per lo sviluppo rurale (Feasr), che non è stata recepita appieno da Agenda 2000. La creazione del Feasr fa parte di un progetto di riforma più complessivo degli strumenti finanziari di intervento nell'agricoltura europea, che è stato presentato nel quadro del nuovo regolamento relativo al finanziamento della politica agricola comune, contemporaneamente al regolamento sullo sviluppo rurale. Questo progetto di riforma vede la creazione, accanto al Feasr, anche del Feaga (Fondo europeo agricolo di garanzia), destinato a finanziare esclusivamente le spese relative alla pac. Al nuovo Feasr verrebbero trasfe-

Figura 1 - Un unico Fondo europeo per lo sviluppo rurale (Feasr)



rite le risorse e le missioni affidate in precedenza sia alla Sezione garanzia (che finanzia attualmente i Psr e la modulazione), sia alla Sezione orientamento (che finanzia i Por dell'Obiettivo 1 e il Leader) (figura 1). Questo Fondo continuerebbe a finanziare programmi pluriennali (la durata è di 7 anni) assimilando in parte regole dei Fondi strutturali (quelle della tempestività per la spesa), in parte regole del Fondo di garanzia (impegni a favore dell'organismo pagatore nazionale o regionale e chiusura annuale dei conti).

Il Fondo diviene ora l'unico strumento di finanziamento del nuovo Psr, tanto nelle regioni a ritardo di sviluppo che in tutte le altre. Questa logica risponde al principio di «un fondo, un solo programma», che ha permeato non solo il progetto attuale di riforma dello sviluppo rurale, ma anche quella dei Fondi strutturali.

Le strategie della programmazione

Il secondo aspetto innovativo della riforma è il passaggio a una programmazione di tipo strategico. La programmazione 2000-2006 è stata attuata, infatti, con programmi che si spingono a un livello di dettaglio molto alto, certamente maggiore di quanto venga fatto con i programmi finanziati dai Fondi strutturali. Ciò porta indubbiamente a irrigidire non solo la programmazione ma anche e soprattutto la gestione e il necessario adattamento delle politiche in corso d'opera. Di qui l'introduzione di un approccio basato su un maggiore contenuto strategico.

Ciò significa, in primo luogo, che le Regioni dovranno concentrarsi su un numero limitato di obiettivi prioritari, che dovrebbero rappresentare gli assi portanti dell'intervento comunitario per lo sviluppo rurale:

- competitività del settore agricolo e forestale;
- gestione del territorio;
- diversificazione dell'economia rurale e qualità della vita nelle zone rurali.

Tali obiettivi si identificano di fatto con le principali anime delle politiche di sviluppo rurale così come si sono sedimentate nel corso di questi ultimi vent'anni. Ma proprio l'esperienza di questi anni ha dimostrato che le strategie formulate dalle Regioni hanno condotto a programmi fortemente sbilanciati o sugli obiettivi ambientali o su quelli di modernizzazione pura del settore agricolo.



Certamente gli obiettivi di sviluppo territoriale sono stati tra i più sacrificati nella stragrande maggioranza dei programmi. Per tale motivo il progetto di riforma prevede che a ciascun obiettivo prioritario venga assegnata una dotazione minima di risorse finanziarie in ciascun programma regionale, che va dal 15% per la modernizzazione dell'agricoltura e delle foreste, o per la diversificazione dell'economia rurale, al 25% per la gestione del territorio. In questo modo ciascuna Regione possiede una flessibilità nel dosare l'importanza degli assi strategici, nel definire le strategie di intervento, nel modulare più liberamente il peso finanziario delle misure all'interno degli assi prioritari e, infine, nello scegliere come applicare le misure di intervento.

Importanti novità vengono introdotte anche nel sistema di programmazione, che prevede a livello comunitario l'elaborazione di orientamenti strategici (approvati dal Consiglio), a livello nazionale un Piano strategico nazionale e a livello regionale il Programma di sviluppo rurale (figura 2) (ciò vale ovviamente per tutti i Paesi che, come il nostro, hanno un forte orientamento regionale e/o federale; in altri contesti si lascia aperta la possibilità di adottare un unico programma di sviluppo rurale per tutto il Paese). Gli orientamenti comunitari verrebbero approvati dal Consiglio su proposta della Commissione, mentre il Programma di sviluppo rurale dalla Commissione con apposita decisione. Di fatto, in un sistema di questo tipo la vera novità è rappresentata dal Piano strategico nazionale (Psn), che dovrebbe rappresentare lo strumento per garantire, da un lato, la coerenza di tipo verticale tra orientamenti comunitari e Psr (nazionali o regionali che siano) e, dall'altro, la coerenza orizzontale e il coordinamento tra Psr, specialmente nei Paesi a forte decentramento regionale. Nel nuovo sistema di programmazione il Psn costituisce lo strumento

per identificare priorità tematiche e territoriali, definire obiettivi quantificabili e indicatori per monitorarne e valutarne il raggiungimento. È nel Psn, infine, che il progetto di riforma vede il luogo per coordinare lo sviluppo rurale con la pac e le politiche di coesione. In sintesi, nel nuovo sistema di programmazione il ruolo del Psn assume un'importanza cruciale e potrebbe essere ancora più importante in un Paese a forte struttura regionale come il nostro, dove un quadro finanziario nazionale unico, accanto ai programmi regionali, potrebbe garantire quella flessibilità finanziaria che l'esistenza dei soli programmi regionali non rende possibile, come accade nel caso dei Fondi strutturali oggi nelle Regioni dell'Obiettivo 1.

Opportunità di investimento pubblico e privato

Per ciò che riguarda gli investimenti pubblici e privati, la bozza di regolamento sullo sviluppo rurale contiene interessanti novità non tanto nelle tipologie di investimenti ammissibili, che grosso modo vedono confermate quelle attuali, quanto nella definizione delle modalità e dei criteri di accesso da parte dei potenziali beneficiari. A questo riguardo appare apprezzabile l'orientamento, presente nel nuovo testo regolamentare, di evitare un dettaglio eccessivo nella specificazione delle modalità applicative delle singole misure lasciando una maggiore libertà di manovra ai singoli Stati e Regioni.

Viceversa, le proposte per alcune categorie di investimento stanno suscitando non poche perplessità e quindi hanno generato un vivace dibattito sia a livello europeo che nazionale. Ci si riferisce in particolare alle norme per:

- il sostegno agli investimenti nella trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, laddove il sostegno viene limitato esclusivamente alle piccole e alle microimprese, escludendo così le medie e le grandi;
- gli investimenti aziendali, che non sono più subordinati alla presentazione di un piano di miglioramento (si elimina per la prima volta uno strumento introdotto addirittura dalle direttive socio-strutturali dei primi anni 70), che rimane obbligatorio solo per l'insediamento dei giovani agricoltori;
- l'eliminazione di alcune tipologie di intervento dal menu previsto dal regolamento (ad esempio l'ingegneria finanziaria);
- le misure agroambientali, che non so-

Figura 2 - Nuovo sistema di programmazione dello sviluppo rurale



no più subordinate a una concentrazione territoriale, che invece appare necessaria per garantirne una reale efficacia; ■ i criteri considerati per la definizione delle aree svantaggiate, che vengono ancorati esclusivamente a parametri di tipo fisico e tralasciano completamente la dimensione socio-economica dello svantaggio; ■ infine, accanto agli aiuti compensativi per le zone di montagna e con altri handicap naturali, sono contemplati analoghi aiuti per quegli agricoltori che operano all'interno di zone comprese nella rete Natura 2000.

Le opportunità per approcci innovativi

La Conferenza europea sullo sviluppo rurale di Salisburgo ha sancito l'importanza, per le future politiche di sviluppo rurale, di mantenere un saldo ancoraggio a un metodo partecipativo, basato sulla costruzione di partenariati locali e con una logica intersettoriale, con un modello Leader. Tuttavia ha posto la questione di come mantenere il metodo Leader, anche traendo spunti dagli errori e dagli insegnamenti di questi anni. Il principio generale che si va affermando da Salisburgo in poi è che il metodo Leader venga fatto proprio anche dai futuri Programmi di sviluppo rurale. Questo principio è stato fatto proprio anche dalle recenti proposte di riforma dei Fondi strutturali e dello sviluppo rurale, non solo con riferimento al Leader, ma anche alle altre iniziative comunitarie di Agenda 2000 (Equal, Urban e Interreg).

Il regolamento del Consiglio sul nuovo Fondo per lo sviluppo rurale prevede per il Leader le seguenti proposte:

- la definizione di una sezione ad hoc all'interno del futuro Piano di sviluppo rurale, che consenta di inserire organicamente il metodo Leader nella programmazione ordinaria dello sviluppo rurale;
- la definizione di una soglia minima di dotazione finanziaria per l'implementazione del metodo Leader (7% dell'intera dotazione del piano di sviluppo rurale);
- il sostanziale mantenimento delle caratteristiche costitutive essenziali del metodo (piani locali, approccio ascendente, partenariato pubblico-privato, approccio multisettoriale e innovatore, cooperazione, reti tra gli attori locali) e soprattutto della gestione decentrata delle risorse del piano locale, attraverso il Gal;
- la possibilità di utilizzare, all'interno del piano locale, l'intero menu delle misure ammesse a finanziamento dal regolamento, da quelle più tradizionalmente agricole a quelle di diversificazione economica. Al riguardo appare superata l'identificazione del Leader con interventi di carattere immateriale (ad esempio la formazione), propria soprattutto del Leader+.

La dimensione territoriale delle politiche di sviluppo rurale è una questione del tutto trascurata dalla nuova proposta regolamentare. Nei lavori preparatori e anche durante la 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. Questa dimensione viene di fatto lasciata alla libera scelta degli Stati membri o delle Regioni, infatti potrebbe essere recuperata nella definizione

del Piano strategico nazionale o nell'applicazione dell'approccio Leader. Non ci sembra che questo sia sufficiente per l'affermazione di una nuova dimensione territoriale nei futuri Psr, dato che la tendenza prevalente è stata dovunque in Europa quella di diffondere i benefici a tutti i territori rurali e non a concentrarli.

Considerazioni conclusive

Al di là delle questioni di merito sottolineate fin qui, le prospettive generali della riforma delle politiche di sviluppo rurale appaiono fortemente condizionate dalla decisione che il Consiglio assumerà sulle prospettive finanziarie 2007-2013. Come evidenziato in un precedente intervento (vedi *L'Informatore Agrario* n. 38/2004, pag. 17), tale decisione può condizionare in modo decisivo l'impatto che il disegno di riforma avrà sull'efficacia della nuova programmazione dello sviluppo rurale. Appare evidente, quindi, che l'esito della discussione e le decisioni prese in ambito finanziario possono imprimere una direzione ben precisa alla riforma, soprattutto se a prevalere saranno le strategie di contenimento del bilancio comunitario.

Un secondo elemento che può avere una rilevante influenza sull'efficacia del disegno di riforma è il mantenimento, nel corso del negoziato, degli aspetti più innovativi della proposta della Commissione (approccio strategico, equilibrio tra le priorità di intervento, metodo Leader). Su quest'ultimo aspetto le richieste prevalenti che si vanno profilando nel negoziato tra Commissione, Stati membri e partenariato economico-sociale vanno nella direzione di una maggiore flessibilità delle politiche e di una maggiore accentuazione del loro carattere spiccatamente settoriale, a danno della componente di riequilibrio territoriale.

Ma il negoziato si è appena avviato e vi è ancora molto lavoro da fare per arrivare alla stesura finale del regolamento. Nei prossimi mesi la discussione investirà anche il Parlamento europeo e verrà allargata a un partenariato più ampio, sia a livello europeo che dei rispettivi Paesi. Anche l'esito della riforma dei Fondi strutturali può in qualche modo condizionare i risultati del processo di revisione delle politiche di sviluppo rurale, aprendo o meno le prospettive di una loro integrazione nella strategia di coesione europea.

Francesco Mantino

Istituto nazionale di economia agraria

Roma

mantino@inea.it