

Lo sviluppo rurale 2007-2013

- L'approccio strategico
- Il partenariato
- Gli obiettivi
- Gli assi e l'equilibrio
- La programmazione: i PSR
- Le misure
- La programmazione integrata
- Il sistema di finanziamento: il FEASR
- Le reti rurali
- L'integrazione con le altre politiche

L'approccio strategico

L'approccio strategico si sostanzia nella redazione di un documento da parte della Commissione approvato con decisione del Consiglio dei Ministri del 20 febbraio 2006 denominato “Orientamenti Strategici Comunitari”, che prevede le priorità strategiche comunitarie per il nuovo periodo di programmazione e costituisce la base del “Piano Strategico Nazionale” in corso di redazione da parte degli Stati membri, a prescindere dalla scelta di applicare la politica di sviluppo rurale a livello nazionale o regionale.

Il terzo elemento è costituito dalla “Sorveglianza Strategica”, mediante la quale la Commissione intende verificare che le azioni poste in essere nei PSR siano coerenti con le priorità strategiche regionali, nazionali e comunitarie.

Dal punto di vista operativo, per la prima volta nel 2010 ed entro il 1° ottobre ogni 2 anni ogni Stato membro presenta alla Commissione una relazione di sintesi sullo stato di attuazione del proprio PSN, dei suoi obiettivi e del loro contributo alla realizzazione degli obiettivi degli Orientamenti strategici sulla base dei rapporti annuali di esecuzione dei PSR.

Per la prima volta nel 2011 e successivamente ogni 2 anni la Commissione presenta una relazione che sintetizza i principali sviluppi, tendenze e sfide legati all'attuazione dei PSN e degli OSC basata sulle relazioni di sintesi degli SM

Orientamenti strategici Comunitari (OSC)	Stabiliscono il quadro per la preparazione e l'implementazione della programmazione. Fissano le priorità strategiche di ciascun asse prioritario a livello dell'Unione.
--	--

<p>Piano Strategico Nazionale (PSN)</p>	<p>Garantisce la coerenza del sostegno comunitario con gli Orientamenti strategici; assicura il coordinamento tra le priorità comunitarie, nazionali e regionali.</p> <p>Ogni piano comprende:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La valutazione della situazione economica, sociale e ambientale e delle potenzialità di sviluppo; • La strategia scelta per l'azione congiunta della Comunità e dello Stato membro, con particolare riferimento alla coerenza con gli Orientamenti; • Le priorità tematiche e territoriali per ciascun asse, inclusi i principali obiettivi quantificati; • La lista dei programmi di sviluppo rurale e la distribuzione indicativa delle risorse, inclusa la modulazione; • I mezzi per garantire la coerenza con la PAC - I pilastro e con la politica di coesione; • L'ammontare riservato alle zone dell'obiettivo Convergenza (ex Obiettivo 1); • La descrizione delle modalità di realizzazione della rete rurale nazionale (per la quale è possibile prevedere, come nel caso dell'Italia, un apposito programma).
---	---

Il partenariato

Il partenariato, inteso come stretta concertazione tra tutti i portatori di interessi, diventa elemento chiave e imprescindibile di una buona ed efficace governance della politica di sviluppo rurale, in ogni momento del ciclo di programmazione.

Il partenariato deve essere percepito ed attuato da parte delle amministrazioni e delle parti economiche e sociali coinvolte, come il metodo privilegiato di programmazione e attuazione della politica di sviluppo rurale, differenziandolo dalla concertazione e sottolineandone la complessità.

Esso si adatta perfettamente alla politica di sviluppo rurale permettendo a tutti gli attori che operano nel territorio rurale di partecipare attivamente e di condividere gli obiettivi di sviluppo sin dalla fase di individuazione della strategia.

Il partenariato va pertanto vissuto e attuato in tutte le fasi della programmazione e non solo nella fase operativa, come è spesso accaduto nel periodo di programmazione 2000-2006.

Lo sviluppo rurale ha nelle forze sociali economiche, politiche, ambientali che operano in un dato territorio il suo punto di forza e si realizza solo attraverso un partenariato consapevole e forte, incentrato su progetti di sviluppo concreti e basato su fiducia reciproca e dialogo.

Per Coldiretti, partenariato significa essenzialmente cooperazione fra i diversi soggetti portatori di interessi sul territorio rurale, finalizzata a costruire insieme linee guida e strategie di intervento fondate su obiettivi condivisi di sviluppo sociale, economico e ambientale. Il partenariato apre e realizza una rete di relazioni verticali e orizzontali, istituzionali e socioeconomiche da valorizzare nella istituenda Rete Nazionale per lo sviluppo rurale prevista dalla nuova regolamentazione comunitaria. Coldiretti, quale forza sociale e territoriale, espressione di rappresentanza dei territori e della loro cultura, considera il partenariato un'occasione fondamentale di confronto progettuale della politica di sviluppo rurale da attuare in ciascun territorio. E' decisivo a tal fine distinguere il partenariato dalla concertazione. Infatti, mentre il primo richiama la costruzione condivisa di una progettualità e delle responsabilità con i partner posti sullo stesso piano operativo, la seconda apre ad un confronto con i soggetti decisori all'interno del quale ciascuno si assume le proprie responsabilità in termini di decisione e operatività del progetto partenariale precedentemente redatto.

Per questi motivi assume particolare rilevanza l'individuazione dei "partner" da coinvolgere nell'azione di partenariato.

Gli obiettivi

Gli obiettivi della politica di sviluppo rurale 2007-2013 sono enunciati dal regolamento CE n. 1698/2005

- Accrescere la competitività del settore agricolo e forestale sostenendo la ristrutturazione, lo sviluppo e l'innovazione
- Valorizzare l'ambiente e lo spazio naturale sostenendo la gestione del territorio
- Migliorare la qualità di vita nelle zone rurali e promuovere la diversificazione delle attività economiche

Gli assi e l'equilibrio

Il regolamento (CE) n. 1698/2005 stabilisce che i 3 obiettivi sono perseguiti mediante 4 assi prioritari:

1. Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale;

L'asse 1 è articolato nei seguenti obiettivi specifici:

- Promuovere la conoscenza e sviluppare il potenziale umano;
- Ristrutturare e sviluppare il capitale fisico e promuovere l'innovazione;
- Migliorare la qualità della produzione e dei prodotti agricoli;

A questi si aggiunge un obiettivo specifico per i nuovi Stati membri, nei quali l'agricoltura si trova spesso in condizioni di semi-sussistenza ed è necessario promuovere la creazione di gruppi di produttori.

2. Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale;

L'asse 2 comprende 2 obiettivi specifici:

- Uso sostenibile dei terreni agricoli;
- Uso sostenibile dei terreni forestali.

3. Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale;

L'asse è articolato in 2 obiettivi specifici relativi a qualità della vita e diversificazione dell'economia rurale, ai quali si aggiungono una misura per la formazione e informazione degli attori dello sviluppo e una misura di animazione e acquisizione di competenze.

4. LEADER

L'asse 4 è definito come un asse a carattere “metodologico”, che comporta l'attuazione dell'approccio “Leader” alla programmazione dello sviluppo rurale, riprendendo i principi che hanno caratterizzato l'iniziativa comunitaria LEADER+.

L'approccio LEADER comprende almeno i seguenti elementi:

- Strategie di sviluppo locale territoriali destinate a territori rurali ben definiti di livello subregionale
- Partenariato pubblico-privato sul piano locale
- Approccio bottom-up
- Concezione e attuazione multisetoriale della strategia
- Approcci innovativi
- Progetti di cooperazione
- Collegamento in rete di più partenariati locali

Il regolamento (CE) n. 1698/2005 riconosce anche la necessità di garantire una coerenza complessiva della programmazione della politica di sviluppo rurale nell'Unione. Pertanto, stabilisce che debba essere rispettato un certo equilibrio tra gli assi, prevedendo un contributo minimo comunitario per asse:

Asse	Contributo finanziario minimo FASER
Asse1	10%
Asse2	25%
Asse3	10%
Asse4	5% L'importo LEADER contribuisce a formare le percentuali degli altri assi

La programmazione: i PSR

L'azione del fondo unico per lo sviluppo rurale (FEASR) prende la forma di piani di sviluppo rurale (PSR) chiamati ad attuare una strategia di sviluppo rurale tramite una serie di misure raggruppate secondo i 4 assi.

Ogni PSR, quindi, deve tradurre le priorità strategiche individuate negli Orientamenti Strategici Comunitari (OSC) e nel Piano Strategico Nazionale (PSN) nella realtà di riferimento - nel caso italiano quella regionale - per perseguire gli obiettivi stabiliti dal regolamento, che consistono in uno sviluppo sostenibile, armonico e competitivo dei territori rurali.

Ogni PSR deve contenere:

- L'analisi SWOT della situazione e la strategia scelta per affrontarla;
- La giustificazione delle priorità selezionate in base agli OSC e al PSN e l'impatto atteso in base alla valutazione ex ante;
- Gli assi e le misure proposte e loro descrizione, inclusi gli obiettivi specifici verificabili e gli indicatori per controllare l'avanzamento, l'efficacia e l'efficienza del programma;
- Un piano di finanziamento comprendente 2 tabelle:
 - l'ammontare complessivo delle risorse stanziare per ogni anno di programmazione;
 - l'ammontare destinato a ogni singola misura nell'arco dell'intero periodo di programmazione, il finanziamento pubblico, l'aliquota di partecipazione del FEASR a ciascun asse, la quota riservata all'assistenza tecnica;
- Una ripartizione iniziale per misura del contributo comunitario, nazionale, regionale e privato;
- Elementi informativi relativi a eventuali aiuti di Stato;
- Informazioni relative alla complementarità con la PAC - I pilastro, con la politica di coesione e con lo strumento finanziario per la pesca;
- Disposizioni relative all'attuazione del programma:
 - designazione dell'autorità di gestione, di pagamento e di certificazione;
 - descrizione del sistema di sorveglianza e valutazione e composizione del comitato di sorveglianza;
 - disposizioni per garantire la pubblicità del programma e per lo scambio di informazioni con la Commissione.
 - Designazione dei partner

Le misure

Il regolamento (CE) n. 1698/2005, a differenza di quanto accaduto in passato con il 1257/99, raggruppa le misure all'interno di ogni asse, individuando obiettivi specifici e indicando quali misure concorrono a realizzarli.

ASSE	PACCHETTI	MISURE
ASSE I: miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale L'asse I comprende anche misure transitorie per i nuovi Stati membri	Promuovere la conoscenza e sviluppare il potenziale umano	<ul style="list-style-type: none"> • Formazione professionale e informazione • Inseadimento giovani agricoltori • Prepensionamento • Utilizzo dei servizi di consulenza da parte degli agricoltori e dei detentori di aree forestali • Avviamento di servizi di consulenza aziendale, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole
	Ristrutturare e sviluppare il capitale fisico e promuovere l'innovazione	<ul style="list-style-type: none"> • Ammodernamento delle aziende agricole • Aumento del valore economico delle foreste • Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali • Cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie • Miglioramento e sviluppo infrastrutture agricole • Ripristino del potenziale agricolo danneggiato e prevenzione
	Migliorare la qualità della produzione e dei prodotti agricoli (nuove misure introdotte dalla Riforma Fischler)	<ul style="list-style-type: none"> • Rispetto delle norme • Partecipazione degli agricoltori a sistemi di qualità alimentare • Informazione e promozione

ASSE	PACCHETTI	MISURE
ASSE II : Miglioramento dell'ambiente e dello spazio naturale	Uso sostenibile dei terreni agricoli	<ul style="list-style-type: none"> • Indennità compensativa per zone montane • Indennità compensativa per altre zone svantaggiate • Indennità Natura 2000 e direttiva acque (2000/60/CE)

		<ul style="list-style-type: none"> • Pagamenti agroambientali • Benessere degli animali • Investimenti non produttivi
	Uso sostenibile delle superfici forestali	<ul style="list-style-type: none"> • Imboschimento di terreni agricoli • Primo impianto di sistemi agro-forestali su terreni agricoli • Imboschimento di superfici non agricole • Indennità Natura 2000 • Pagamenti silvo-ambientali • Ricostituzione del potenziale forestale e interventi preventivi • Investimenti non produttivi

ASSE	PACCHETTI	MISURE
ASSE III: Qualità della vita in ambiente rurale e diversificazione dell'economia rurale	Diversificazione dell'economia rurale	<ul style="list-style-type: none"> • Diversificazione verso attività non agricole • Sostegno alla creazione e sviluppo delle imprese • Incentivazione di attività turistiche
	Miglioramento della qualità della vita	<ul style="list-style-type: none"> • Servizi essenziali per la popolazione e l'economia rurale • Sviluppo e rinnovamento dei villaggi rurali • Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale
	Formazione e informazione: Formazione professionale e informazione per gli attori economici del territorio rurale	
	Acquisizione di competenze e animazione: Studi, informazione, formazione, promozione, attuazione di partenariati pubblico-privati	

ASSE	PACCHETTI	MISURE
ASSE IV: Approccio LEADER	Attuazione di strategie locali	
	Cooperazione	
	Gestione dei Gruppi di Azione Locale (GAL), acquisizione di competenze e animazione sul territorio	

La programmazione integrata

La programmazione integrata consiste nella definizione di appositi “pacchetti” di misure coerenti tra loro e in grado di raggiungere gli obiettivi prioritari di ciascun asse di intervento. Pertanto, va sostenuta la disposizione regolamentare diretta non solo a garantire un adeguato equilibrio nell’allocazione delle risorse, ma soprattutto a favorire l’integrazione più ampia possibile tra assi, obiettivi e misure, l’unica in grado di realizzare a pieno e valorizzare l’approccio strategico. Particolare priorità va data ad una politica di sviluppo rurale a favore dei giovani agricoltori, sia sotto il profilo strategico che dei contenuti anche attraverso la creazione di un apposito “Pacchetto Giovani”, vale a dire la creazione di un insieme di misure di sostegno e indirizzo all’interno della politica di sviluppo rurale, in grado di rispondere alle esigenze di sviluppo dell’impresa giovane sotto il profilo dell’insediamento e del consolidamento, degli investimenti, del valore aggiunto aziendale, dell’ambiente, del territorio, dei servizi, dell’accesso al credito e al capitale fondiario. Il “Pacchetto” rappresenta uno strumento fondamentale per il mantenimento di un settore agricolo europeo sostenibile, multifunzionale e diversificato nel lungo periodo e di conseguenza rappresenta anche uno strumento imprescindibile per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo nelle aree rurali.

Il sistema di finanziamento: il FEASR

Una delle parole chiave del periodo di programmazione 2007-2013 è la semplificazione, sia dal punto di vista procedurale che operativo, della politica di sviluppo rurale. Per porre fine alle difficoltà emerse nel corso del periodo di programmazione 2000-2006, dovute alla complessità del sistema di programmazione e finanziamento il regolamento (CE) n. 1698/2005 prevede la creazione di un Fondo Unico per lo sviluppo rurale, denominato FEASR (Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale), che ha la missione di contribuire alla promozione dello sviluppo rurale sostenibile nell’insieme della comunità, in modo complementare alle politiche di sostegno dei mercati e dei redditi nell’ambito della politica agricola comune, nonché della politica di coesione e della politica comune della pesca. Per quello che riguarda il tasso di partecipazione del Fondo alle spese pubbliche esso varia da un minimo del 20% ad un massimo dell’80% a seconda degli assi e delle zone:

Descrizione assi	Obiettivo Convergenza	Altre Zone
Asse 1 - Competitività	75%	50%
Asse 2 - Ambiente	80%	55%
Asse 3 - Qualità della vita e diversificazione	75%	50%
Asse IV - LEADER	89%	55%
Il tasso minimo di partecipazione del Fondo al livello di asse è pari al 20%		

La Commissione procede a una ripartizione annua per SM sulla base di criteri oggettivi e tenendo conto di:

- Dotazione riservata alle regioni dell'obiettivo "Convergenza": Con decisione del Consiglio del luglio 2006 sono stati individuati gli importi complessivamente attribuiti alle Regioni Convergenza dell'UE a 27 per l'intero periodo di programmazione. Si tratta di circa 28 miliardi di euro, pari al 40% dell'intera dotazione FEASR per il 2007-2013.
- Risultati ottenuti in passato;
- Situazioni e fabbisogni particolari:
per l'Italia questo criterio è considerato risolto dalla maggiorazione pari a 500 milioni di euro, concessa nel corso del Consiglio Europeo del dicembre 2005 in cui si è raggiunto un accordo sulle prospettive finanziarie dell'Unione Europea 2007-2013.

Una spesa cofinanziata dal FEASR non può essere cofinanziata con contributi dei fondi strutturali o di coesione o di altri strumenti finanziari comunitari;

un'operazione può essere finanziata a titolo di un solo asse del programma di sviluppo rurale. Se un'operazione si riferisce a misure appartenenti a più assi di intervento, la spesa è imputata all'asse predominante.

Per quello che riguarda l'ammissibilità delle spese, il regolamento del Consiglio fissa solamente alcuni paletti. Non sono ammissibili:

- L'IVA, tranne l'IVA non recuperabile se realmente e definitivamente sostenuta dai beneficiari;
- Gli interessi passivi (tranne in caso di corresponsione dell'aiuto sotto forma di abbuono di interessi);
- L'acquisto di terreni per un costo superiore al 10% del totale delle spese ammissibili di una data operazione.

Una percentuale pari al massimo al 4% della dotazione di ogni PSR può essere destinata all'assistenza tecnica. In tale somma rientra anche il finanziamento della Rete Rurale Nazionale, mentre la Rete Rurale Europea sarà finanziata attingendo alla dotazione comunitaria riservata all'assistenza tecnica e pari allo 0,25% delle risorse FEASR.

Le reti rurali

Il regolamento (CE) n. 1698/2005 prevede la costituzione di una rete rurale nazionale per ogni Stato membro e di una rete rurale europea.

- **Rete rurale nazionale**
 - Riunisce l'insieme delle organizzazioni e delle amministrazioni impegnate nello Sviluppo Rurale.
 - Finanzia:
 - La struttura necessaria al funzionamento della rete;
 - Un piano d'azione contenente almeno i seguenti elementi: identificazione e analisi di buone pratiche trasferibili e relativa informazione, gestione della rete, organizzazione di scambi di esperienze e competenze, preparazione di programmi di formazione destinati ai gruppi di azione locali in via di

costituzione, assistenza tecnica alla cooperazione interterritoriale e transnazionale.

- L'Italia ha optato per la predisposizione di un apposito programma nazionale per la rete rurale
- **Rete rurale europea**
 - Collega tra loro le reti, le organizzazioni e le amministrazioni nazionali operanti nel campo dello Sviluppo Rurale.
 - FINALITA':
 - raccogliere, analizzare e diffondere informazioni sulle misure comunitarie di sviluppo rurale;
 - raccogliere, diffondere e consolidare a livello comunitario delle buone pratiche in materia di sviluppo rurale;
 - fornire informazioni sull'evoluzione delle zone rurali della Comunità e dei paesi terzi; organizzare convegni e seminari a livello comunitario per le persone impegnate nello sviluppo rurale;
 - costituire e gestire reti di esperti allo scopo di favorire gli scambi di conoscenze specialistiche e coadiuvare l'attuazione e la valutazione della politica di sviluppo rurale;
 - sostenere le reti nazionali e le iniziative di cooperazione transnazionale.

L'integrazione con le altre politiche

E' necessario, per attuare lo sviluppo rurale e per il settore agricolo all'interno di questo, che si realizzi la più ampia ed efficace integrazione finanziaria, di obiettivi e di azioni tra la politica di sviluppo rurale e le altre politiche comunitarie ed in particolare quella regionale e di coesione, puntando al raggiungimento delle priorità strategiche generali dell'Unione fissate a Lisbona e Goteborg.

Le aree rurali d'Europa devono essere oggetto di un'adeguata politica di coesione sapendo:

1. Che le aree rurali europee rappresentano il 90% del territorio con il 57% della popolazione;
2. Che le aree rurali europee sono diverse, diversificate, complesse e quindi con caratteristiche e gradi di sviluppo non allineati.
3. Che la sola politica di sviluppo rurale non è sufficiente a rispondere alle esigenze delle aree rurali, ma va integrata con le politiche di coesione sulla base del principio che entrambe sono politiche a carattere orizzontale.
4. Tale integrazione non solo è necessaria ma è anche possibile alla luce del fatto che il sistema di programmazione e gestione delle due politiche è simmetrico e al tempo stesso integrabile.

Politica di coesione	Politica di sviluppo rurale
Approccio strategico	Approccio strategico
Approccio strategico	Priorità strategiche
Linee guida strategiche comunitarie	Orientamenti strategici comunitari
Quadro strategico nazionale	Piano strategico nazionale
POR	PSR

Per questi motivi Coldiretti ritiene fondamentale mantenere e rafforzare la massima integrazione strategica, finanziaria e programmatica tra la politica di coesione e la politica di sviluppo rurale, non solo a livello di programmazione nazionale e regionale, ma soprattutto in termini operativi. L'integrazione non deve fermarsi sulla carta o a livello di complementarità fra le politiche ma, al contrario, deve trasformarsi in qualcosa di realmente operativo.

Tale integrazione si deve esprimere innanzi tutto nel coordinamento temporale dei cicli di programmazione. Inoltre, l'integrazione va costruita e realizzata fra i vari fondi, e nello specifico tra i vari interventi, allo scopo di ampliare l'effetto leva rispetto alle azioni intraprese e alle risorse investite.

Si richiama l'attenzione sulle possibilità che la strategia comunitaria in materia di coesione economica e sociale è in grado di offrire anche al mondo agricolo e ai territori rurali per favorirne lo sviluppo sostenibile e coeso, coerentemente con le priorità generali dell'Unione. L'ambiente, l'innovazione, la crescita economica rappresentano, infatti, questioni di centrale importanza anche per l'agricoltura e per i territori rurali, che non possono prescindere da un'efficace politica che promuova le infrastrutture, i servizi, l'innovazione tecnologica, il rispetto dell'ambiente, allo scopo di creare un contesto vitale e attraente per le imprese e per gli abitanti delle aree rurali.

La sinergia tra i due strumenti deve essere garantita, in particolare al livello delle rispettive linee guida strategiche, dei quadri/piani strategici nazionali e dei programmi operativi.

L'approccio strategico e sinergico appare l'unica modalità per attuare politiche realmente efficaci e va perseguito attraverso un'azione di partenariato mirata, consapevole e forte, che si basi su una conoscenza della realtà territoriale e delle imprese approfondita e che punti a promuovere presso le amministrazioni incaricate della programmazione un modello di sviluppo sostenibile che valorizza il territorio e che è in grado di rispondere alle esigenze della società.