

POLITICHE DI PROGRAMMAZIONE IN MATERIA DI AGRICOLTURA E SVILUPPO RURALE (Seconda Commissione)

REDATTORI: Alberto Nistri, Lucia Spilli

1. PREMESSA

Il Piano regionale agricolo forestale (PRAF) 2012-2015 è stato approvato dal Consiglio regionale con deliberazione 3 del 24 gennaio 2012 ed è l'unico atto di programmazione approvato in sede referente da parte della Seconda Commissione.

Il PRAF compenetra in un documento unico di programmazione, tutti gli interventi statali e regionali in materie che in passato erano oggetto d'interventi specifici (agricoltura, zootecnia, pesca marittima e acquacoltura, gestione faunistico-venatoria, forestazione e gestione demaniale della stessa, pesca nelle acque interne).

Uno degli obiettivi posti dal PRAF, in virtù delle scelte relative alla *governance* di settore è quello di dotarsi di strumenti che siano integrati con la Politica agricola comunitaria (PAC), tramite la realizzazione di una programmazione che realizzi da un lato lo sviluppo della competitività delle imprese agricole, dall'altra, la salvaguardia delle biodiversità e del paesaggio passando, tra l'altro, da un progressivo apprezzamento del ruolo multifunzionale esplicito dalle strutture produttive. Analogamente, gli altri settori coinvolti dal programma mirano a una maggiore compartecipazione dei programmi comunitari (nel caso della pesca: sfruttamento sostenibile delle risorse promuovendo uno sviluppo sostenibile, favorire la tutela dell'ambiente e la conservazione delle risorse marine, incentivare le condizioni di vita nelle zone in cui viene praticata, promuovere la parità di genere tra gli addetti del settore della pesca ecc.).

Il Piano regionale agricolo e forestale (PRAF) assieme al Piano di sviluppo rurale 2007-2013 (PSR), ai Progetti integrati di filiera (PIF) e alla realizzazione degli interventi legati al programma operativo nazionale del Fondo europeo della pesca (FEP) contiene la quasi totalità delle risorse disponibili da destinarsi al settore.

2. LA COERENZA DEL PIANO RISPETTO AL PRS E ALL'INFORMATIVA EX ART. 48

La coerenza degli obiettivi generali del piano con gli obiettivi del PRS

Il PRAF è il documento di riferimento per tutte le strategie d'intervento del comparto agricolo e forestale, nonché l'unico piano di erogazione finanziaria, finanziato con fondi regionali e nazionali e coordinato con le risorse europee.

Per quanto riguarda le politiche agricole e forestali il PRS indica a riferimento nove indirizzi di legislatura brevemente riassunti:

- sviluppare la competitività delle imprese del mondo agricolo;
- sostenere la riorganizzazione dei comparti produttivi finalizzata all'integrazione di filiera tra produttori primari e trasformati/distributori dei prodotti agroalimentari o forestali (legno-energia);
- rafforzare le opportunità occupazionali e di reddito nelle aree rurali;
- promuovere il contributo positivo dell'agricoltura e delle foreste all'ambiente e al territorio;
- sostenere e promuovere le produzioni florovivaistiche e il sistema dei servizi connessi alla produzione del verde;
- tutelare e mantenere la risorsa forestale pubblica e privata e la sua multifunzionalità;
- conservare e migliorare il patrimonio faunistico-venatorio, ittico delle acque interne e delle aree marine;
- difendere le zone e le popolazioni di montagna;
- semplificare il sistema di controlli.

La coerenza degli obiettivi del PRAF rispetto al PRS è evidenziata nella sezione valutativa del piano, con le relative analisi di coerenza (interna ed esterna, orizzontale e verticale) che ne indicano una sostanziale congruità. Dalla stessa analisi, emerge che il PRAF sostanzia la politica programmatica svolgendo un'azione integrativa e complementare al PSR (Piano di sviluppo rurale), documento che origina dalla programmazione di interventi su materie analoghe, che si concretizza con l'assegnazione di risorse comunitarie (sostanzandosi quindi con diversi iter di formazione e sulla base della regolamentazione specifica relativa all'assegnazione dei fondi strutturali).

I nove indirizzi di legislatura relativi alle politiche per l'agricoltura e le foreste, ed inseriti nel Programma regionale di sviluppo (PRS), sono stati trasposti nel PRAF con l'indicazione di tre obiettivi principali, di seguito descritti:

- Miglioramento della competitività del sistema agricolo, forestale, agroalimentare e del settore ittico mediante l'ammodernamento, l'innovazione e le politiche per le filiere e le infrastrutture;
- Valorizzazione degli usi sostenibili del territorio rurale e conservazione della biodiversità agraria e forestale;
- Valorizzazione del patrimonio agricolo forestale regionale.

I tre obiettivi principali sviluppano 19 obiettivi specifici e 79 misure d'intervento, divise per sezioni che in passato erano state oggetto di specifiche programmazioni, ovvero agricoltura e zootecnia, pesca marittima e acquacoltura, gestione faunistico – venatoria, foreste, pesca acque interne.

Il documento relativo al programma è integrato anche dal rapporto ambientale, dalla sintesi non tecnica del rapporto ambientale e dalla proposta di sintesi del rapporto stesso.

La coerenza del piano con gli indirizzi ex articolo 48 dello Statuto

La documentazione inoltrata al Consiglio è stata coerente con l'illustrazione degli indirizzi del piano e della risoluzione collegata all'informativa stessa (n. 69 del 20 luglio 2011), nella quale il Consiglio raccomandava alla Giunta di tenere “*in maggiore considerazione lo sviluppo di alcune tematiche*” quali: investimenti per la ricerca e l'innovazione, tutela del germoplasma, biodiversità dei prodotti tipici e delle varietà rare, sistemazioni idraulico forestali a difesa del territorio e recupero di superfici colpite da dissesto idrogeologico, tutela del lavoro e semplificazione amministrativa.

Il PRAF, oltre ad evidenziare una coerenza con gli obiettivi già enunciati dall'informativa, ha tenuto conto, fra l'altro, di tutte le raccomandazioni del Consiglio regionale ed è stato elaborato al fine di rispondere alle indicazioni e priorità della risoluzione (come specificato nella sezione dedicata alle misure previste nei confronti dei potenziali beneficiari). Rispetto al crono-programma presentato negli indirizzi ex art. 48, si può sostanzialmente affermare il rispetto dei tempi previsti: la deliberazione consiliare è stata approvata nella seduta del 24 gennaio 2012 a fronte di una previsione che concludeva il procedimento il 31 dicembre 2011. Conseguentemente si deduce che anche i tempi relativi alle fasi preparatorie per l'aula risultano in linea con il crono-programma, tenendo presente che il documento è stato sottoposto a consultazione.

In definitiva, il PRAF specifica gli interventi su una serie di comparti, articolando gli interventi per sezioni specifiche tramite la definizione di 79 misure finanziarie sulle quali allocare le risorse da prevedere.

3. ELEMENTI FONDAMENTALI E CARATTERIZZANTI DEL PIANO

E' possibile riassumere in alcuni punti essenziali le osservazioni in merito alla struttura del piano e ai suoi elementi caratterizzanti, alcuni dei quali sono da considerarsi innovativi.

Rispetto al precedente periodo di programmazione, il PRAF prende spunto dall'esperienza maturata con il PAR (Piano agricolo regionale) e realizza un' incisiva evoluzione del concetto di programmazione unica: la trasposizione da PAR a PRAF è avvenuta a seguito di una modifica della l.r. 1/2006 - istitutiva del PAR - adottata con l.r. 65/2011 (Legge finanziaria per l'anno 2011). Il

fondamentale aspetto innovativo è da rilevarsi nel consistente ampliamento della sfera d'intervento che interessa, oltre le materie agricole *tout court*, gli altri settori d'intervento in campo forestale, faunistico-venatorio, acquacoltura e pesca nelle acque interne. Ciò è stato possibile a seguito di una serie di progressive modifiche di norme regionali specifiche che hanno rinviato l'allocazione e la programmazione degli interventi economici e finanziari alla realizzazione e alla metodologia del PRAF. L'approvazione di un unico documento di programma che, di fatto, traccia una complessiva riorganizzazione della *governance regionale* nel settore, ha ridotto da 5 ad 1 il numero dei procedimenti in carico al Consiglio regionale.

Altro elemento che caratterizza i contenuti del piano si rileva nel rapporto fra le 79 misure presentate e l'effettiva attuazione delle stesse, in virtù delle disponibilità finanziarie attuali e future: il piano specifica che non tutte le misure preventivate possano trovare concreta adozione (almeno nel primo anno di attività), condizionando gli interventi alla effettiva disponibilità finanziaria. L'aver dato luogo a una programmazione di tutte le misure possibili permette di non dover fare ricorso ad ulteriori atti consiliari, consentendo un forte snellimento dell'apparato burocratico che si sostanzia, nella fattispecie, nel miglioramento dell'efficienza complessiva della pubblica amministrazione toscana e nella riduzione dei tempi e dei costi legati all'espletamento dei procedimenti. Con tale logica, l'organo di governo può disporre di condizioni ottimali per il buon livello di realizzazione in termini di efficienza ed efficacia, semplificando ulteriormente il quadro finanziario e unificando e semplificando le procedure gestionali attualmente diverse fra loro, con una "omogeneità sostanziale", che dovrebbe costituire ulteriore motivo di miglioramento nel rapporto fra pubblica amministrazione e cittadini.

Durante lo svolgimento dei lavori della commissione sono emerse alcune perplessità in merito al consistente numero delle misure previste, alcune delle quali giudicate con accentuata similitudine rispetto ad altre: ciò deriva da numerosi fonti normative originali che, se da un lato e come già affermato convergono finanziariamente nel PRAF, dettano comunque obiettivi e linee d'intervento specifiche che devono essere indicate nel piano stesso.

In virtù delle considerazioni svolte (diminuzione dei procedimenti in carico al Consiglio, totale discrezione dell'organo di governo nella scelta delle misure attivabili, dell'autonoma e dinamica riprogrammazione degli interventi finanziari ed estrema eterogeneità delle misure finanziarie previste), è da porre all'attenzione del lettore come l'attività di controllo e vigilanza nei confronti della Giunta regionale sull'attuazione del PRAF assuma fattore strategico. Nel caso specifico, la legge regionale 1/2006 (istitutiva del PRAF) detta le condizioni di un successivo adempimento della Giunta (articolo 9 – Valutazione ed efficacia) per il quale deve essere comunicato lo stato di attuazione degli interventi e la loro efficacia, attraverso un documento di monitoraggio e valutazione ai sensi della l.r. 49/1999. Un ulteriore adempimento viene indicato

nella deliberazione del Consiglio regionale di approvazione del programma, nella quale si specifica che “...l'atto deliberativo annuale di attuazione sia adottato previa comunicazione alla commissione consiliare competente”.

In definitiva, il piano sostanzia un obiettivo di forte riorganizzazione sulla base di un'unica programmazione di 5 specifiche attività produttive, semplificando sia gli aspetti legati all'iter della programmazione, sia l'efficienza complessiva dell'apparato tecnico che dovrà operare sul programma stesso: di contro, riduce drasticamente l'eterogeneo panorama degli interventi a sostegno dei beneficiari, omologando, in un'unica formula procedimentale le diverse misure d'intervento economico.

Il documento permette inoltre di contemplare anticipatamente una serie di misure e azioni che, pur non essendo immediatamente attuabili, possono essere attivate in tempi estremamente ridotti da parte dell'organismo attuatore e possono comunque rappresentare un valido punto di riferimento per l'eventuale riprogettazione.

E' da evidenziare che il documento si caratterizza, in negativo, per un alto livello di eterogeneità derivante dalle numerose fonti normative che hanno determinato linee d'intervento economico in settori specifici.

Infine, è opportuno specificare che è stata prevista, ai sensi dell'articolo 30 del regolamento del Consiglio, l'adozione degli strumenti opportuni affinché la commissione competente possa esercitare le funzioni di monitoraggio, valutazione e controllo.

Il PRAF è quindi un esempio tipico di come la declinazione in termini programmatici di più materie e sulle quali insistono diverse competenze regionali, sia indirizzata verso la produzione di testi unici di riferimento che comprendano vari spaccati operativi:

“...è ormai chiara la tendenza del Governo toscano ad avviare una forte riduzione dei documenti della programmazione regionale triennale e quinquennale in virtù di una maggiore integrazione e migliore gestione delle procedure delle risorse disponibili...”.