

# IL PIANO STRATEGICO NAZIONALE 2007-2013

di Roberto Murano<sup>1</sup>

## L'approccio strategico

La riforma delle politiche di Sviluppo Rurale per il periodo di programmazione 2007-2013, prende avvio con l'emanazione del Reg. CE 1290/2005 approvato il 21 giugno 2005 sul finanziamento della PAC, con il quale vengono istituiti due nuovi Fondi, uno (FEAGA) per il finanziamento delle politiche di mercato, il cosiddetto I pilastro, e l'altro (FEASR) per le politiche di Sviluppo Rurale.

Questi ultimi interventi sono poi stati disciplinati dal Reg. CE 1698/2005 approvato il 20 settembre 2005. Tra le novità di questo regolamento viene sottolineata l'importanza di utilizzare un "approccio strategico" nell'attuazione della politica. L'approccio strategico si concretizza con l'identificazione di un numero limitato di obiettivi strettamente legati alle priorità politiche dell'Unione Europea (sviluppo economico, crescita occupazionale e sostenibilità ambientale), e con la formulazione di una strategia d'intervento sia comunitaria sia nazionale.

Questa novità implica, rispetto al precedente periodo di programmazione, la necessità di un collegamento più stretto tra l'impostazione strategica comunitaria e quella locale, o meglio la necessità di una maggiore coerenza nelle scelte strategiche che devono seguire un "file rouge" tra i vari livelli di programmazione.

Nell'ambito della programmazione dello sviluppo rurale viene, quindi, introdotto l'obbligo per ogni Stato membro di pre-

sentare un Piano Strategico Nazionale (PSN) che riprenda i contenuti e gli obiettivi dettati dagli Orientamenti Strategici Comunitari, declinandoli nell'ottica nazionale e costituendo così il quadro di insieme nel cui ambito si devono collocare tutti i Programmi di Sviluppo Rurale (PSR).

## La semplificazione degli strumenti di programmazione

I nuovi PSR conterranno tutti gli interventi di sviluppo rurale grazie alla sopraccitata ridefinizione dei Fondi per l'agricoltura e all'applicazione del principio "1 programma 1 fondo".

Questa novità consentirà una notevole semplificazione degli strumenti di programmazione dello sviluppo rurale rispetto al periodo 2000-2006, evitando l'utilizzo di strumenti diversi in Regioni diverse e di più programmi nella stessa unità amministrativa (vedi schema 1).

La semplificazione così ottenuta presenta però lo svantaggio di separare nettamente la programmazione dello sviluppo rurale dagli interventi dei Fondi strutturali; sarà quindi indispensabile per il raggiungimento degli obiettivi fissati trovare nuove forme di complementarietà e integrazione degli interventi tra le diverse politiche.

## La costruzione del PSN

Anche se in attesa dell'emanazione

degli Orientamenti strategici comunitari (febbraio 2006) e del Regolamento applicativo (23 dicembre 2006), il processo di costruzione del PSN ha avuto inizio nel mese di febbraio 2005 con l'approvazione in Conferenza Stato-Regioni di un "documento di orientamento per la redazione del PSN", finalizzato a definire le tappe e le funzioni dei diversi soggetti coinvolti nell'individuazione delle strategie nazionali attraverso la costituzione di un tavolo di partenariato.

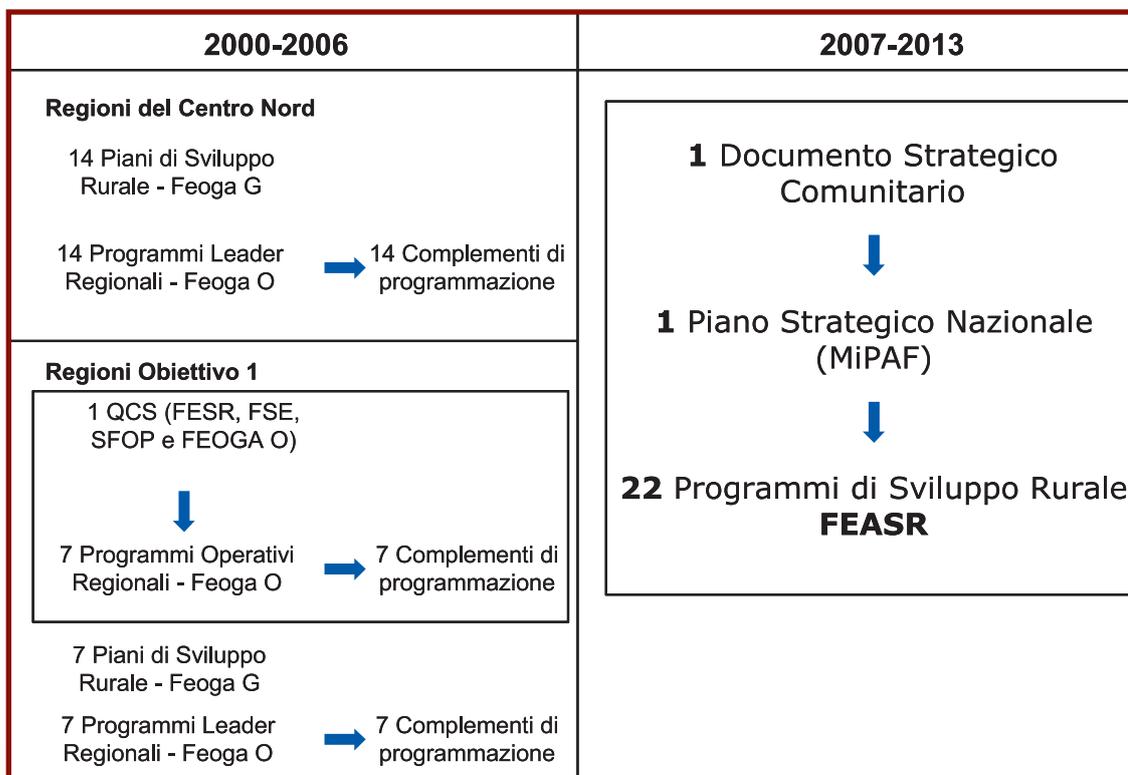
Il Tavolo ha assicurato il contributo del partenariato istituzionale, economico e sociale all'elaborazione del PSN e alla verifica del suo stato di avanzamento, prima dell'approvazione in Conferenza Stato-Regioni e del successivo inoltro alla Commissione Europea. Ai lavori del Tavolo hanno partecipato soggetti istituzionali e soggetti che rappresentano il partenariato economico, sociale e ambientale; nel corso dei lavori, il partenariato è stato progressivamente esteso, includendo anche soggetti non direttamente collegati al settore agricolo.

In considerazione dell'assetto istituzionale italiano, il PSN non poteva però essere redatto senza la stretta concertazione con le Regioni e Province Autonome, che sono titolari delle competenze in materia di agricoltura.

La necessità di contemperare le esigenze di realtà territoriali e politiche così differenti e di evitare che la programmazione nazionale potesse poi rivelarsi contrastante con le scelte

1. Ricercatore - INEA.

**Schema 1 – Strumenti di programmazione 2000-2006 e 2007-2013**



regionali, ha reso necessari una lunga serie di incontri che hanno avuto una particolare intensità nei mesi di settembre e ottobre 2006, nei quali si sono svolte anche riunioni bilaterali Mipaaf – Regioni, finalizzate a includere nel PSN le esigenze manifestate dalle Amministrazioni locali.

Questo necessario iter e il ritardo da parte della Commissione Europea nell'emanazione in particolare del Regolamento applicativo, hanno fatto sì che la definizione del PSN si sia conclusa solo nel mese di dicembre 2006 con la sua approvazione in Conferenza Stato-Regioni e il conseguente invio alla Commissione Europea, la quale a sua volta ha poi notificato, come previsto da Regolamento, la sua ricevibilità.

## La strategia nazionale: gli obiettivi

La strategia per lo sviluppo rurale a

livello nazionale presenta alcuni aspetti di rilievo come, ad esempio, la definizione degli obiettivi prioritari per lo sviluppo. Il Reg. CE 1698/05 prevedeva 4 assi di intervento; in coerenza con questi, il PSN ha individuato, per ogni Asse, alcuni Obiettivi prioritari che tengono conto delle priorità vincolanti stabilite dagli Orientamenti comunitari nonché delle specifiche esigenze di intervento nazionali.

Proprio per tenere conto delle esigenze peculiari del territorio italiano, emerse grazie al lavoro del partenariato, il PSN non si limita a riprendere le priorità enunciate a livello comunitario ma le declina nell'ottica nazionale, dando maggiore evidenza alla necessità di potenziare le dotazioni infrastrutturali fisiche e telematiche per conseguire l'obiettivo di migliorare la competitività del settore agricolo e forestale, ovvero all'importanza della tutela del territorio al fine di garantire il miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale.

## La strategia nazionale: il territorio

Un altro degli aspetti centrali della strategia nazionale è costituito dal processo di territorializzazione, definito nel PSN per poter applicare efficacemente gli interventi previsti e operare scelte che tengano conto delle esigenze peculiari dei diversi territori. A questo scopo sono state individuate 4 tipologie di aree:

- A. poli urbani;
- B. aree rurali ad agricoltura intensiva specializzata;
- C. aree rurali intermedie;
- D. aree rurali con problemi complessivi di sviluppo.

Il processo di individuazione dei territori è partito dall'applicazione della metodologia proposta dalla Commissione Europea (metodo OCSE) per ciascuna delle zone altimetriche individuate all'interno delle Province, tenendo

conto anche della presenza di Comuni capoluogo con un'alta densità di popolazione e del rapporto tra Superficie Agricola Utilizzata (SAU) e superfici complessive.

Questo ha portato ad individuare una ripartizione territoriale molto disaggregata a fronte dell'esigenza di operare una sintesi che fosse funzionale all'individuazione delle priorità di intervento della politica di sviluppo rurale. Di conseguenza il processo si è concluso con la riclassificazione quali-quantitativa nelle 4 tipologie di aree sopra riportate, ognuna delle quali presenta fabbisogni di intervento differenziati.

### **La strategia nazionale: l'integrazione degli interventi**

Una volta individuati gli obiettivi ed evidenziate le differenze territoriali, non poteva essere trascurata l'importanza di garantire la coerenza interna del programma e la valutazione dell'efficacia della strategia. Si evidenzia, infatti, nel PSN la fondamentale importanza di dare attuazione a forme intergrate di intervento con diverse possibili modali-

tà che possano rispondere alle differenti esigenze delle imprese e dei territori. Il PSN individua, quindi, una serie di strumenti, non alternativi, che possono essere impiegati anche in modo complementare per migliorarne ulteriormente l'efficacia. Vengono proposte delle modalità di integrazione sia tematiche a livello aziendale (ad esempio gli interventi previsti dai "pacchetti" qualità, giovani e donne), sia modalità di integrazione di filiera o territoriali.

I Progetti Integrati di Filiera (PIF) possono essere lo strumento ideale per costruire un rapporto tra le misure di incentivo agli investimenti e quelle finalizzate a migliorare la qualità dei prodotti agro-alimentari, visto che il punto di forza dell'attuazione dei PIF deve essere il coinvolgimento e la creazione di un dialogo tra i diversi attori della filiera.

Nell'attuale programmazione possono costituire un punto di partenza per l'attuazione di un PIF le esperienze della Calabria e dell'Umbria, mentre una ulteriore opportunità viene offerta dal Reg. CE 1698/2005 che introduce una nuova misura (124) proprio finalizzata a promuovere la cooperazione tra produttori primari, l'industria di trasforma-

zione e/o terze parti.

Per quanto riguarda, invece, un approccio integrato basato sui territori, la programmazione 2000-2006 ha portato avanti, tra luci e ombre, modalità sia "centralizzate" (PIT) sia locali (Iniziativa Leader).

L'integrazione attraverso i Progetti Integrati Territoriali (PIT) coniuga le esigenze di sviluppo territoriale, la costituzione di partenariati e l'integrazione attorno a una idea-forza. Inoltre, la loro attuazione ha garantito un forte coinvolgimento del partenariato istituzionale con la possibilità di integrare Fondi diversi e con un'ampia diffusione in molte Regioni.

Contrariamente all'opinione diffusa, esiste anche la possibilità di individuare esempi di buone prassi, come il PIR Reti per lo sviluppo locale in Sicilia che prevede anche interessanti iniziative riconducibili allo sviluppo rurale.

L'approccio Leader, al contrario, si caratterizza per la modalità di approccio territoriale e bottom-up attuato dal partenariato locale e basato su una strategia di sviluppo locale. La programmazione 2007-2013 offre l'opportunità di realizzare questa modalità di





intervento in forma "integrata" nel mainstreaming, con la possibilità di accedere a tutte le misure di un Asse o di più Assi. Per il conseguimento degli obiettivi, non può essere comunque sufficiente garantire solamente l'efficacia della strategia dei Programmi di Sviluppo Rurale senza che vi sia un'integrazione anche all'esterno (politica di coesione, politica nazionale, PAC, ecc.).

## **La strategia nazionale: l'integrazione con le altre politiche**

Il PSN individua e pone come suggerimento alcune modalità e procedure per l'integrazione, ma anche per la demarcazione degli interventi delle diverse politiche al fine di creare una massa critica intorno ad alcune priorità strategiche.

Per quello che riguarda la Politica di coesione, il PSN individua diversi ambiti di complementarità e integrazione come le infrastrutture territoriali, la ricerca, la formazione, la logistica, la tutela e la valorizzazione dell'ambiente, in particolare delle aree Natura 2000, la qualità della vita nelle aree rurali, il turismo e le risorse culturali, gli interventi a favore delle economie locali; il Piano individua anche alcune modalità organizzative finalizzate a favorire l'integrazione.

Come già anticipato, la netta separazio-

ne tra la programmazione dello sviluppo rurale e quella della politica di coesione rende oggi ancora più stringente la necessità di trovare forme di collaborazione tra queste politiche e su tutto il territorio nazionale.

L'integrazione e la coerenza con la Politica nazionale viene esplicitata con riferimento agli obiettivi dei tre Assi e degli strumenti a disposizione (ad esempio contratti di filiera, contratti di programma, ingegneria finanziaria, politica di qualità, bioenergie, piano irriguo, ricerca, ecc.) al fine di evitare sovrapposizioni e mettere a sistema gli interventi realizzati con le politiche nazionali e regionali.

Questo deve essere realizzato non solo con gli interventi di politica economica, ma anche con interventi di "regolamentazione" (ad esempio per quello che concerne i sistemi di qualità nazionali e la riforma delle norme per la concessione degli incentivi).

Per la coerenza con la PAC, occorre tenere in considerazione in primo luogo gli effetti della MTR (disaccoppiamento, art.69, OCM latte, ecc.); in secondo luogo, il PSN individua criteri generali di complementarità e demarcazione con le OCM, come la demarcazione per singola operazione a livello regionale, la necessità di coerenza dello sviluppo rurale con quanto previsto nelle OCM e non viceversa e il principio per cui lo svi-

luppo rurale interviene una volta esaurite le risorse OCM ovvero con azioni supplementari non finanziabili altrimenti.

## **I prossimi impegni per la programmazione dello sviluppo rurale**

La ricevibilità ottenuta dal PSN da parte della Commissione Europea non implica che la programmazione dello sviluppo rurale a livello nazionale sia conclusa ma anzi rilancia l'importanza di affrontare sfide impegnative. Sfide come l'esigenza di coordinamento e lavoro comune per garantire la condivisione di alcune regole (ad esempio relativamente al sistema di produzione integrata, ai controlli, alle linee guida per la consulenza aziendale, ecc.); la semplificazione delle procedure di attuazione, gestione e controllo; l'implementazione del sistema della conoscenza in particolare relativamente a formazione, informazione, monitoraggio e valutazione; la concentrazione degli interventi per ottenere una massa critica intorno ad obiettivi tematici e territoriali e quindi maggiore efficacia; l'integrazione reale tra gli assi e all'interno di ciascuna asse; la coerenza dei Programmi regionali con il livello comunitario e quello nazionale al fine di realizzare effettivamente l'approccio strategico introdotto.