

1. Introduzione
2. Il Piano strategico nazionale e l'agroambiente
  - 2.1. L'individuazione dei fabbisogni di intervento
  - 2.2. La strategia ambientale e la definizione degli obiettivi
  - 2.3. I contenuti innovativi
3. Le sfide
4. La metodologia
5. L'analisi empirica e i primi risultati
6. Implicazioni nella prospettiva della riforma della PAC
7. Considerazioni conclusive

## NUOVI PROFILI DELL'AZIONE AMBIENTALE IN AGRICOLTURA

---

### L'agro-ambiente nel Piano Strategico Nazionale: le opportunità dell'approccio strategico

---

Alessandro Monteleone <sup>(1)</sup>, Antonella Trisorio <sup>(1)</sup>  
JEL: Q01; Q18; Q56; R58

**ABSTRACT** *The paper gives a critical analysis of the opportunities for the future agri-environmental policy, offered by the policy instruments provided by the European union and their use in the national strategic plan for rural development 2007-2013 (NSP). The aim of the paper is twofold: a) to analyse the strategic approach in the rural development programming process, on the basis of both the process elements and the NSP contents; b) to highlight the challenges for agri-environment of NSP implementation. The analysis is driven by two crucial elements for the strategic approach: 1) the relationship between knowledge system and programming system; and 2) the implementation modalities which improve the effectiveness of the strategy.*

#### 1. INTRODUZIONE

L'azione strutturale dell'Unione europea nel periodo di programmazione 2007-2013 sarà caratterizzato da un'ampia riforma sia della politica di sviluppo rurale, sia

---

<sup>1</sup> Istituto Nazionale di Economia Agraria - INEA.

della politica di coesione economica e sociale<sup>2</sup>. Una delle novità più rilevanti previste dalla riforma è l'istituzione del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) – nel cui budget confluiranno sia le risorse oggi stanziati all'interno del FEOGA garanzia, sia quelle del FEOGA orientamento. Di fatto, con l'istituzione del FEASR si dà vita al sistema di programmazione unico per lo sviluppo rurale, al cui interno troveranno finanziamento, attraverso appositi programmi, tutti gli interventi di sviluppo rurale (Monteleone, 2006).

In questo contesto, assume particolare rilevanza il nuovo approccio strategico alle politiche di sviluppo proposto dalla Commissione europea, con la finalità principale di perseguire con maggiore efficacia gli obiettivi fissati dall'Unione europea, in particolare nella rinnovata strategia di Lisbona (Commissione europea, 2005 a e b; Saraceno, 2005). L'intento che l'Europa si pone è quello di perseguire in modo equilibrato la crescita economica, la coesione sociale e l'uso sostenibile delle risorse ambientali creando e sfruttando le sinergie tra queste tre dimensioni. Ciò si traduce, tra l'altro, nella definizione di obiettivi di lungo periodo condivisi da tutte le politiche comunitarie, e nell'adozione di un nuovo approccio alla politica ambientale basato su: l'integrazione della dimensione ambientale in tutte le altre politiche; l'attuazione che assicuri da un lato il rispetto delle norme ambientali e dall'altro l'ammodernamento del quadro normativo; l'informazione e la conoscenza come base della politica ambientale per accrescerne l'efficacia (Trisorio, 2005).

La strategia di sviluppo<sup>3</sup>, nell'ottica della condivisione degli obiettivi, viene articolata su due livelli: 1) quello comunitario, che si concretizza con l'adozione degli Orientamenti Strategici Comunitari (Commissione europea, 2006) da parte della stessa Commissione; e 2) quello nazionale, che si concretizza con l'elaborazione e l'adozione di un Piano strategico nazionale in ognuno dei 25 Stati Membri.

In Italia, il 31 ottobre 2006 la Conferenza Stato-Regioni ha approvato il Piano strategico nazionale per lo sviluppo rurale (PSN) (Mipaaf, 2006), che rappresenta il documento di indirizzo nazionale sulla cui base le Regioni e le Province autonome procederanno alla definizione dei propri Programmi di sviluppo rurale. Il PSN è giunto alla sua approvazione dopo un lungo processo di analisi e di concertazione avviato dal Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (Mipaaf) a partire dai primi mesi del 2005.

L'obiettivo di questo lavoro è duplice: a) analizzare l'approccio strategico nell'attuale processo di programmazione per lo sviluppo rurale, partendo dagli aspetti che hanno caratterizzato e qualificato il processo di programmazione, fino ai contenuti finali del PSN; e b)

<sup>2</sup> I Regolamenti di riferimento sono il Regolamento (CE) 1290/2005 e il Regolamento (CE) 1698/05 per quanto riguarda la politica di sviluppo rurale e il Regolamento (CE) 1083/2006 per quanto riguarda la politica di Coesione.

<sup>3</sup> Si veda la nota 1 per i Regolamenti che ne definiscono i contenuti.

---

mettere in luce le opportunità che la sua attuazione può offrire. Per entrambi gli obiettivi viene dedicata particolare attenzione all'agroambiente.

L'analisi del PSN viene guidata da due elementi fondamentali per l'approccio strategico e la sua realizzazione: 1) il rapporto tra sistema della conoscenza e programmazione; e 2) l'individuazione di modalità di attuazione che favoriscano il raggiungimento degli obiettivi e, quindi, l'efficacia della strategia.

## 2. IL PIANO STRATEGICO NAZIONALE E L'AGROAMBIENTE

La strategia di intervento proposta dal PSN ripercorre lo schema delle priorità comunitarie fissate negli orientamenti strategici, articolando gli obiettivi in quattro assi<sup>4</sup>, seppur con una declinazione nazionale basata sulle specificità e sui fabbisogni emersi nell'analisi del contesto di intervento (cfr. schema 1)

### 2.1. L'individuazione dei fabbisogni di intervento

Uno degli aspetti qualificanti del PSN è rappresentato dalle modalità con cui sono stati individuati i diversi fabbisogni di intervento. È abbastanza evidente, infatti, che il lungo processo che ha portato alla definizione della strategia del PSN sia stato condotto con l'obiettivo di ampliare la prospettiva dell'analisi, con l'obiettivo di condividere in primo luogo la conoscenza dei fenomeni di base, di caratterizzarli nel territorio e, infine, di rappresentarne i diversi punti di vista. Tutto ciò è stato possibile attraverso un metodo di lavoro complesso che ha visto l'interazione di diversi strumenti:

- l'uso degli indicatori;
- i seminari e gruppi di lavoro tematici;
- il contributo del partenariato.

In particolare, con riferimento agli aspetti ambientali, l'uso di indicatori ha facilitato la lettura dei fenomeni e favorirà, di conseguenza, il processo di monitoraggio e valutazione dei progressi verso gli obiettivi di sostenibilità ambientale fissati dal Piano. Gli indicatori agroambientali utilizzati sono quelli elaborati dalle principali istituzioni di riferimento internazionali e nazionali, tra cui Eurostat, OCSE e APAT. Agli indicatori *baseline* proposti dalla

---

<sup>4</sup> Asse I - Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale; Asse II - Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale; Asse III - Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale; Asse IV - Leader.

Commissione europea<sup>5</sup> per ciascun tema ambientale, sono stati affiancati altri indicatori che arricchiscono ulteriormente il quadro della situazione, nella consapevolezza che ulteriori approfondimenti saranno necessari per la rappresentazione delle situazioni regionali.

**Schema 1 – Gli obiettivi prioritari del PSN**

ASSI PRIORITARI	OBIETTIVI PRIORITARI DI ASSE
ASSE I - Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale	Promozione dell'ammodernamento e dell'innovazione nelle imprese e dell'integrazione delle filiere
	Consolidamento e sviluppo della qualità della produzione agricola e forestale
	Potenziamento delle dotazioni infrastrutturali fisiche e telematiche
	Miglioramento della capacità imprenditoriale e professionale degli addetti al settore agricolo e forestale e sostegno del ricambio generazionale
ASSE II - Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale	Conservazione della biodiversità e tutela e diffusione di sistemi agro-forestali ad alto valore naturale
	Tutela qualitativa e quantitativa delle risorse idriche superficiali e profonde
	Riduzione dei gas serra
	Tutela del territorio
ASSE III - Qualità della vita e diversificazione dell'economia rurale	Miglioramento dell'attrattività dei territori rurali per le imprese e la popolazione
	Mantenimento e/o creazione di opportunità occupazionali e di reddito in aree rurali
ASSE IV - LEADER	Rafforzamento della capacità progettuale e gestionale locale
	Valorizzazione delle risorse endogene dei territori

<sup>5</sup> Per l'analisi della situazione ambientale la Commissione ha proposto i seguenti indicatori *baseline*: *biodiversità*: avifauna delle aree agricole, aree ad alto valore naturale, composizione delle specie forestali; *qualità dell'acqua*: bilancio dei nutrienti, inquinamento da nitrati e fitofarmaci; *suolo*: area a rischio di erosione, agricoltura biologica; *cambiamenti climatici*: produzione di energia rinnovabile di origine agricola e forestale, SAU destinata ad energia rinnovabile, emissioni di gas serra del settore agricolo.

---

La complessità delle relazioni tra le diverse componenti ambientali, al loro interno e rispetto all'attività agricola, è stata ridimensionata all'interno di una analisi dei singoli temi<sup>6</sup> che ha consentito di far emergere con più chiarezza i diversi problemi ambientali, favorendo l'individuazione dei fabbisogni di intervento.

L'analisi della situazione ambientale ha riconosciuto nella penisola italiana un consistente patrimonio di *biodiversità*, caratterizzato da una generale tendenza al declino, particolarmente accentuato nelle aree agricole. Notevole importanza ai fini della conservazione della biodiversità naturale e della struttura del paesaggio tradizionale viene, tuttavia, attribuita alle aree agro-forestali ad alto valore naturale<sup>7</sup>. È, inoltre, emerso che le regioni settentrionali soffrono principalmente di problemi legati alla qualità delle risorse idriche, sebbene si siano verificati negli ultimi anni anche problemi di scarsa disponibilità idrica, che sono, invece, prevalenti nelle regioni centro-meridionali. A livello nazionale, la situazione più critica riguarda le risorse idriche profonde, in termini sia quantitativi sia qualitativi. L'attività agricola è responsabile di una pressione sulla risorsa idrica, che produce effetti negativi sia sulla qualità che sulla quantità, mentre, gioca un duplice ruolo nella lotta ai cambiamenti climatici. Da un lato contribuisce alla produzione di emissioni di gas serra, in particolare di metano e di protossido di azoto, esercitando una pressione negativa sull'ambiente, dall'altro, grazie alla capacità di assorbimento di CO<sub>2</sub> dei terreni agro-forestali, produce un effetto positivo sull'ambiente. A queste due azioni si aggiunge un potenziale di biomassa di origine agro-forestale per la produzione di bioenergia, il cui sviluppo, in termini sia di produzione che di impiego, produce effetti ambientali complessivamente incerti. Le emissioni agricole di gas serra sono attribuibili principalmente all'attività zootecnica, alla fertilizzazione e alla gestione dei reflui zootecnici. Le condizioni del suolo e i possibili problemi ambientali ad esse connessi sono strettamente legati all'evoluzione dell'uso del suolo. In prossimità delle aree urbane l'agricoltura subisce una forte competizione che ha portato ad una continua cessione delle aree più fertili a favore di altri usi, con effetti negativi sul suolo spesso irreversibili. Nelle aree agricole, soprattutto in quelle di pianura e costiere ad agricoltura specializzata, il rischio di inquinamento e di contaminazione dei suoli è più elevato. L'erosione idrica

---

<sup>6</sup> I temi ambientali considerati sono i seguenti: 1) la biodiversità, con un approfondimento sulle aree Natura 2000 e i sistemi agro-forestali ad alto valore naturale; 2) il regime delle acque, con particolare riferimento al ruolo dell'agricoltura e delle foreste nella gestione delle risorse idriche, e i problemi di natura sia quantitativa che qualitativa ad esso collegati; 3) i cambiamenti climatici all'attività agro-forestale. Oltre a questi temi, corrispondenti alle aree prioritarie individuate dagli Orientamenti strategici, ne è stato approfondito un altro relativo al territorio, con particolare riferimento al suolo e al paesaggio.

<sup>7</sup> Si tratta di aree associate alla presenza di un'elevata numerosità di specie e di habitat, e/o di particolari specie di interesse comunitario, che costituiscono, pertanto, "punti sensibili" per la conservazione della biodiversità e, in particolare, della diversità delle specie e degli habitat. Queste aree sono prevalentemente caratterizzate da pratiche agricole estensive e da un equilibrio maggiormente vulnerabile ai cambiamenti.

e la diminuzione della sostanza organica costituiscono, invece, un rischio in tutte le aree di collina e di montagna. Infine, l'abbandono delle attività silvo-pastorali, e una gestione forestale non sostenibile, hanno portato all'aumento del rischio idrogeologico e del rischio di incendi.

Nel PSN, il fatto che i diversi fenomeni economici, sociali e ambientali abbiano caratteristiche diverse sul territorio, viene considerato attraverso una scelta dal contenuto strategicamente importante, ovvero l'individuazione di quattro tipologie di aree rurali<sup>8</sup> così definite: 1) *Poli urbani*; 2) *Aree rurali ad agricoltura intensiva specializzata*; 3) *Aree rurali intermedie*; 4) *Aree rurali con problemi complessivi di sviluppo*, ciascuna caratterizzata da specifiche problematiche ed esigenze di intervento.

Il legame con il territorio è particolarmente rilevante per l'analisi ambientale. A ciascuna componente ambientale sono, infatti, associabili sul territorio elementi di vulnerabilità specifici, ovvero delle "criticità" il cui riconoscimento risulta fondamentale nel processo di individuazione dei fabbisogni d'intervento a livello locale. Nell'analisi delle condizioni ambientali una particolare attenzione è stata dedicata, quindi, all'individuazione delle emergenze ecologiche e ambientali collegate all'attività agro-forestale a partire da queste quattro tipologie. I problemi ambientali generati dalla pressione dell'attività agricola si rilevano principalmente nei *poli urbani* (consumo e degradazione del suolo con effetti spesso irreversibili; forti processi di inquinamento delle risorse naturali, in particolare acqua e suolo; la riduzione o la scomparsa di corridoi ecologici) e nelle aree rurali ad agricoltura intensiva e specializzata (inquinamento e uso eccessivo delle risorse naturali, semplificazione del paesaggio e riduzione della biodiversità); nelle aree rurali con problemi complessivi di sviluppo prevalgono problemi collegabili all'abbandono dell'attività agricola (degradazione del suolo, semplificazione del paesaggio e riduzione o scomparsa di corridoi ecologici collegati a spazi aperti di matrice agricola), mentre nelle aree rurali intermedie si presentano in forma attenuata i problemi individuati nelle altre tipologie di area.

Un importante contributo all'ampliamento della prospettiva dell'analisi e all'individuazione di aspetti cruciali per la definizione della strategia sono emersi dalle attività del Tavolo di partenariato, che ha dedicato ad alcune tematiche (logistica, consulenza aziendale, giovani agricoltori, ambiente) una attenzione particolare in termini sia di qualità e numerosità dei soggetti coinvolti<sup>9</sup> sia di entità dello sforzo di approfondimento, attraverso seminari

<sup>8</sup> Le aree identificate sulla base della revisione della metodologia OCSE applicata a livello di zona altimetrica e poi riaggregate in 4 classi in base alle loro caratteristiche quali-quantitative.

<sup>9</sup> Nella Dichiarazione sui principi guida dello sviluppo sostenibile approvata nelle conclusioni della presidenza del Consiglio europeo di Bruxelles (16 e 17 giugno 2005) viene auspicato il coinvolgimento di un ampio partenariato nel processo di programmazione.

---

e gruppi di lavoro. Con riferimento alle tematiche ambientali un'ampia analisi è stata condotta nell'ambito di cinque gruppi di lavoro<sup>10</sup> composti non solo dal classico partenariato, ma anche da esperti del mondo scientifico, da tecnici nazionali e regionali e da esponenti delle organizzazioni ambientaliste.

## ***2.2. La strategia ambientale e la definizione degli obiettivi***

La questione ambientale viene recepita nel PSN come tema portante della politica di sviluppo rurale da affrontare in forma trasversale con tutti gli strumenti disponibili nei quattro Assi di intervento, nell'ambito di un obiettivo prioritario generale<sup>11</sup> finalizzato al miglioramento del contesto ambientale e socio-economico, in linea con l'obiettivo dello sviluppo sostenibile<sup>12</sup> prioritario per l'Unione europea. L'obiettivo specificatamente ambientale viene associato a quello socio-economico proprio per sottolineare da un lato la stretta interrelazione tra le tre componenti dello sviluppo sostenibile (economica, sociale e ambientale) e dall'altra la centralità del territorio nella politica di sviluppo rurale.

Gli elementi emersi dall'analisi della situazione ambientale hanno portato ad assegnare quattro obiettivi prioritari all'asse II: 1) conservazione della biodiversità e tutela e diffusione di sistemi agro-forestali ad alto valore naturalistico; 2) diffusione di pratiche agricole e forestali compatibili con la tutela qualitativa e quantitativa delle risorse idriche superficiali e profonde; 3) riduzione dei gas serra; 4) tutela del territorio.

Per la realizzazione di ciascun obiettivo ambientale è stata disegnata una strategia di intervento che, a partire dalle emergenze e/o criticità ecologiche emerse dall'analisi, individua le priorità di intervento finalizzate a soddisfare i fabbisogni, sfruttando sia le potenzialità rilevate nei punti di forza sia le possibili sinergie con altre tipologie di intervento garantendo l'integrazione e la coerenza interna. Vengono, inoltre, evidenziate le possibili complementarietà e sinergie con le altre politiche comunitarie e nazionali, nel rispetto del principio dell'integrazione e della coerenza esterna.

La strategia ambientale, si focalizza sull'ambito di intervento proprio della politica di sviluppo rurale, sebbene la prospettiva sia quella più ampia possibile. Ciò implica che, per il raggiungimento degli obiettivi ambientali individuati, da un lato, viene previsto il ricorso a

---

<sup>10</sup> I gruppi di lavoro costituiti presso il MiPAAF sono stati i seguenti: "foreste e cambiamento climatico", "risorse idriche e sviluppo rurale", "suolo e sviluppo rurale", "biodiversità e sviluppo rurale", "paesaggio". Ciascun gruppo ha prodotto un documento di analisi (Mipaaf, 2005 a, b, c, d, e).

<sup>11</sup> Cfr. Schema 1.

<sup>12</sup> Dalla sua inclusione nel Trattato di Amsterdam, nel 1997, lo sviluppo sostenibile è riconosciuto come obiettivo principale dell'Unione europea.

tutti gli strumenti disponibili nei diversi Assi, dall'altro si stabiliscono relazioni di complementarità con strumenti previsti da altre politiche comunitarie, nazionali e regionali.

Per raggiungere l'obiettivo prioritario della conservazione della biodiversità e tutela e diffusione di sistemi agro-forestali ad alto valore naturale la strategia mira prevalentemente a far fronte alle principali minacce legate all'attività agricola (intensificazione, specializzazione e abbandono) per i sistemi agro-forestali, ed in particolare per quelli ad alto valore naturale. La strategia per la tutela quali-quantitativa delle risorse idriche mira a favorire, nel medio-periodo, l'implementazione della direttiva Quadro sulle acque 2000/60/CE incentivando l'adozione di pratiche agronomiche caratterizzate da un lato da un basso impiego di nutrienti (fertilizzanti e prodotti fitosanitari), e dall'altro dal risparmio idrico. La forestazione ambientale viene inoltre contemplata in particolare per la tutela qualitativa delle acque. La lotta ai cambiamenti climatici viene prospettata operando su due fronti: 1) riduzione delle emissioni e/o aumento dell'assorbimento di CO<sub>2</sub>; 2) aumento dell'impiego/produzione di "bioenergia ecocompatibile"<sup>13</sup>. La prima linea di intervento può essere perseguita attraverso il sostegno ad attività agricole, in particolare zootecniche, e forestali funzionali alla riduzione delle emissioni e alla massimizzazione della capacità di assorbimento di carbonio. La seconda linea di intervento mira ad incentivare sia l'offerta di biomassa, che la domanda, attraverso: a) lo sviluppo di una filiera bioenergetica "corta" basata in particolar modo sullo sfruttamento delle risorse forestali e di altre risorse energetiche presenti sul territorio<sup>14</sup>; b) la diffusione di impianti di generazione di bioenergia di medie e piccole dimensioni. La strategia per la tutela del territorio, anticipando alcune tematiche fondamentali che riguarderanno la direttiva quadro sul suolo, intende rafforzare quanto previsto dalla condizionalità.

### 2.3. I contenuti innovativi

Gli aspetti più interessanti e innovativi della strategia proposta sono, tuttavia, riscontrabili non tanto nella articolazione degli obiettivi, quanto nella fissazione delle priorità territoriali e nella forte attenzione verso l'integrazione degli interventi.

Per quanto riguarda il primo aspetto l'obiettivo è, da un lato, quello di concentrare e creare una massa critica di risorse intorno ad alcune priorità strategiche, dall'altro, di adattare le tipologie di interventi ai diversi fabbisogni territoriali.

<sup>13</sup> Si tratta della "quantità di biomassa tecnicamente disponibile, senza generare una pressione sulla biodiversità, sul suolo, sulle risorse idriche e, più in generale, sull'ambiente, superiore a quella che si sarebbe avuta in assenza della produzione di bioenergia". L'accento sulla ecocompatibilità della produzione/impiego di biomassa implica un atteggiamento prudentiale (secondo il "precautionary principle") alla luce dell'assenza di certezza sugli effetti ambientali legati alla produzione di bioenergia.

<sup>14</sup> L'ipotesi è che lo sviluppo di mercati locali assicuri una maggiore compatibilità con le caratteristiche ambientali locali.

---

Per quanto riguarda, invece, la scelta di puntare su una maggiore integrazione degli interventi, questa è finalizzata ad assicurare una maggiore coerenza interna di ciascun Asse e, soprattutto, tra gli Assi. Le modalità di attuazione proposte vanno fondamentalmente nella direzione di assicurare una migliore integrazione delle diverse misure contenute nel Regolamento, sia a livello di singola impresa, sia a livello di filiera produttiva, sia a livello di territorio. Il PSN propone, in particolare, una serie di approcci su tematiche che per il loro carattere di trasversalità rispetto agli obiettivi, potrebbero richiedere modalità di intervento che favoriscano l'integrazione aziendale, di filiera o territoriale – tra questi si evidenziano l'integrazione per la qualità, per l'ambiente o per le bioenergie e i pacchetti giovani e donne. Pur non escludendo la possibilità di avviare altre forme di progettazione integrata territoriale, il PSN individua nel LEADER lo strumento principale per assicurare l'integrazione territoriale e nei GAL i soggetti attuatore, ribadendo quanto disposto dal Regolamento sulla possibilità di finanziare tutte le misure previste.

Ovviamente, essendo stata disegnata in modo da consentire la massima sinergia tra gli assi e tra le misure all'interno di ciascun asse, anche la strategia ambientale è valorizzata dall'individuazione di modalità che favoriscano l'integrazione e che possono contribuire a rafforzare l'approccio strategico alla politica agroambientale, favorendo la scelta di priorità, tematiche o territoriali, sulle quali concentrare le risorse. A tal fine i pacchetti e le altre forme di integrazione sono stati disegnati in modo da essere adattabili alle diverse condizioni locali, assicurando un'adeguata flessibilità nella loro applicazione. Attorno alle questioni ambientali il PSN pone l'attenzione su due esempi in particolare: il "pacchetto ambiente" e il "pacchetto bioenergia".

La composizione del "pacchetto ambiente" varia in funzione dell'obiettivo specifico da raggiungere: conservazione della biodiversità, tutela delle risorse idriche, lotta ai cambiamenti climatici, tutela del suolo. In linea generale, oltre alle misure agro e silvo-ambientali rilevanti, il "pacchetto" prevede il ricorso agli investimenti non produttivi per il finanziamento di interventi accessori alle misure agro e silvo ambientali; le misure dell'asse I per finanziare gli investimenti necessari all'innescio o al rafforzamento di quelle economie rurali che contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi di conservazione tramite la realizzazione di infrastrutture, servizi e reti di commercializzazione; le misure dell'asse III per l'incentivazione delle attività di ecoturismo, dell'utilizzazione delle risorse naturali in modo funzionale agli obiettivi ambientali, della fruizione naturalistica e svago compatibile nelle aree protette e nei siti della Rete Natura 2000 e, in particolare, della valorizzazione dei ripristini di habitat realizzati tramite misure dell'asse II; azioni di formazione, informazione, animazione e consulenza sulla tutela ambientale; la promozione e il sostegno dell'associazionismo forestale.

Il "pacchetto bioenergia" è finalizzato a stimolare lo sviluppo e/o la valorizzazione della filiera bioenergetica in ambito locale, compatibilmente con le condizioni ambientali locali.

Particolare attenzione viene dedicata alla biomassa legnosa in quanto rappresenta la fonte di bioenergia che maggiormente può essere interessata dall'ambito di intervento della politica di sviluppo rurale. Le misure individuate nel pacchetto contribuiscono a favorire da un lato l'offerta di biomassa, attraverso misure volte alla gestione sostenibile delle foreste (asse 2), a favorire l'accesso ai terreni forestali e agricoli (asse 1); dall'altro la domanda di biomassa con misure tese a ristrutturare e sviluppare il capitale fisico e a promuovere l'innovazione, per finanziare investimenti necessari alla realizzazione di impianti di piccole e medie dimensioni per la combustione di biomassa. A queste vengono affiancate misure dell'asse III per la diversificazione dell'economia rurale, per il miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali; azioni di formazione, informazione, animazione e consulenza sulla produzione e l'uso dell'energia da biomassa nel rispetto della sostenibilità ambientale.

Per assicurare una maggiore efficacia ambientale degli interventi i diversi "pacchetti" andranno implementati con l'obiettivo di raggiungere una sufficiente massa critica sul territorio. Diventa pertanto necessario localizzare gli interventi sulla base di una zonizzazione coerente con le caratteristiche delle aree omogenee individuate nel processo di differenziazione delle aree rurali. L'articolazione del territorio in aree omogenee favorisce, infatti, l'individuazione delle priorità territoriali attraverso una modalità che assicura una maggiore aderenza ai fabbisogni individuati.

### 3. LE SFIDE

Il livello non elevato di risorse finanziarie disponibili per lo sviluppo rurale nel nostro Paese conferma l'importanza dell'approccio strategico come strumento per assicurare una maggiore efficacia alle politiche attraverso il maggiore coordinamento, integrazione e concentrazione delle risorse scarse (Mantino, 2006).

Il processo di elaborazione del PSN, come abbiamo visto, ha dimostrato l'importanza di disporre di un patrimonio conoscitivo comune e condiviso sulla cui base è stato possibile individuare i fabbisogni di intervento e, di conseguenza, gli obiettivi di sviluppo. Tale approccio ha fatto emergere la necessità di continuare ad investire sulla "conoscenza" per accompagnare l'attuazione dei programmi, con particolare riferimento al monitoraggio e alla valutazione.

L'analisi ha rivelato, inoltre, che, il contenuto strategico del PSN non è legato solo alla scelta degli obiettivi prioritari, ma anche alle soluzioni strategiche "innovative" proposte, che possono essere determinanti nel fornire alle Regioni la capacità di raggiungere gli obiettivi individuati e, dunque, nel rendere più efficace la strategia.

Il PSN e l'approccio strategico che lo caratterizza offrono un'importante opportunità per concentrare le risorse su un numero limitato di obiettivi, condivisi a vari livelli istituzio-

---

nali; per dare coerenza alla programmazione per lo sviluppo rurale tra le diverse regioni italiane; per rendere efficaci gli interventi, favorendone l'integrazione così da generare sinergie ed effetti moltiplicativi. Tutti questi elementi costituiscono una grande opportunità per la realizzazione degli obiettivi agroambientali, in quanto consentono di superare i molti problemi che hanno limitato l'efficacia degli interventi nei passati periodi di programmazione.

Il "successo" della strategia nazionale e, di conseguenza, di quella comunitaria dipenderà per la gran parte dalla capacità di trasferire tale approccio all'interno dei Programmi di sviluppo rurale e di adottare modalità di attuazione ad esso coerenti nel corso della loro implementazione.

A nostro avviso, il prossimo futuro pertanto pone al Mipaaf e alle Regioni quattro sfide cruciali per lo sviluppo rurale in generale e per l'ambiente in particolare:

- il coordinamento e il lavoro comune;
- il sistema della conoscenza;
- la concentrazione;
- l'integrazione.

Il coordinamento e il lavoro comune tra livello nazionale e livello regionale è una condizione essenziale per favorire la corretta attuazione della strategia sulla base della condivisione di regole, pur nel rispetto delle competenze istituzionali delle Regioni e delle Province autonome. Con riferimento agli aspetti ambientali due questioni potranno essere affrontate attraverso un percorso comune: la prima riguarda la definizione di una metodologia comune per il calcolo e l'adeguatezza dei premi ambientali per le diverse misure interessate; la seconda riguarda la possibilità di creare per la produzione integrata un sistema di qualità riconosciuto a livello nazionale come, con la conseguente definizione di regole comuni in termini, ad esempio, di disciplinari produttivi.

Come sopra evidenziato, disporre di un sistema della conoscenza costituisce un elemento strategico fondamentale per l'efficacia della politica: esso va pertanto sviluppato opportunamente in modo da valorizzarne tutte le potenzialità. Con particolare riferimento al suo contributo all'attuazione della strategia ambientale esso può essere potenziato da un lato, aumentando e migliorando la formazione, l'informazione e tutti i servizi che aumentano la conoscenza degli operatori agricoli e dei soggetti impegnati nell'attuazione dei programmi sulle tematiche ambientali, sull'implementazione della normativa e sugli obiettivi ad esse collegati; dall'altro, è cruciale migliorare l'utilizzabilità e l'utilizzo degli strumenti per il monitoraggio e la valutazione degli interventi, in particolare per gli aspetti ambientali, in modo da poter garantire la coerenza degli interventi con gli obiettivi. Inoltre, poiché gli effetti degli interventi sull'ambiente si manifestano generalmente nel medio-lungo periodo a seguito di complesse relazioni causa-effetto, è fondamentale l'individuazione di adeguate metodologie che consentano di valutare la capacità della strategia di perseguire gli obiettivi

ambientali. La valutazione ambientale strategica, che in questa fase di programmazione diventa obbligatoria anche per i PSR, costituisce un importante esempio in questo ambito.

La concentrazione e la creazione di una massa critica intorno ad obiettivi tematici e/o territoriali è fondamentale per lo sviluppo rurale, ed ancora più importante per il conseguimento degli obiettivi ambientali, come hanno dimostrato da un lato diversi rapporti di valutazione della Commissione europea, dall'altro alcune valutazioni intermedie dei PSR 2000-2006 (Agriconsulting-Ervet, 2006). A questo tema strategico il PSN dedica particolare attenzione, proponendo possibili modalità di attuazione, che si affiancano a quelle previste nel regolamento 1698/2005 che intervengono sul sistema degli incentivi come i meccanismi d'asta.

Infine, l'integrazione delle misure e delle politiche non solo per migliorare l'efficacia nel raggiungimento degli obiettivi ambientali, ma anche per stimolare un più generale processo di sviluppo sostenibile, che tenga conto anche degli aspetti economici e sociali.

## Bibliografia

- AGRICONSULTING, ERVET (2006), *Valutazione intermedia del Piano Regionale di Sviluppo Rurale 2000-2006 della Regione Emilia Romagna. Aggiornamento al 2005 del Rapporto di valutazione intermedia*, Regione Emilia Romagna.
- COMMISSIONE EUROPEA (2005 a), *Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione – Il rilancio della Strategia di Lisbona (COM (2005) 24)*, Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA (2005 b), *Lisbon strategy. Putting rural development to work for jobs and growth*, Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA (2006), "Decisione del Consiglio del 20 febbraio 2006 relativa agli Orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale (periodo di programmazione 2007-2013, (2006/144/CE)", *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea*, L 55/20, Bruxelles.
- MANTINO F. (2006), "Quali risorse per la programmazione regionale 2007-2013 dello sviluppo rurale?", *Agriregionieuropa*, anno 2, n.6, p. 1-5.
- MIPAAF (2006), *Piano Strategico Nazionale per lo Sviluppo Rurale*, <http://www.politicheagricole.it/SviluppoRurale/default>
- MIPAF (2005a), *Risorse idriche e sviluppo rurale. Documento di sintesi*, <http://www.politicheagricole.it/DocumentiPubblicazioni/default>.
- MIPAF (2005b), *Foreste e cambiamento climatico. Documento di sintesi*, <http://www.politicheagricole.it/DocumentiPubblicazioni/default>.
- MIPAF (2005c), *Biodiversità e sviluppo rurale. Documento di sintesi*, <http://www.politicheagricole.it/DocumentiPubblicazioni/default>.

---

MIPAF (2005d), *Suolo e sviluppo rurale. Documento di sintesi*, [http://www.politicheagricole.it/ DocumentiPubblicazioni/default](http://www.politicheagricole.it/DocumentiPubblicazioni/default).

MIPAF (2005e), *Paesaggio. Documento di sintesi*, [http://www.politicheagricole.it/ DocumentiPubblicazioni/default](http://www.politicheagricole.it/DocumentiPubblicazioni/default).

MONTELEONE A. (2006), “Quale il futuro della politica di sviluppo rurale?”, in PAGRI, *Politica Agricola Internazionale*, n.1, p. 63-81.

SARACENO E. (2005), “Rural Development policies and the Second Pillar of the Common Agricultural Policy: the way ahead”, in Örtner K.M. (a cura di), *Assessing rural development policies of the Common Agricultural Policy*, EAAE.

TRISORIO A. (2005), “Gli interventi a favore dell’agroambiente”, in Monteleone A. (a cura di), *La Riforma dello sviluppo rurale: novità e opportunità. Strumenti per la programmazione 2007-2013*, Quaderno n.1, Roma, INEA.