

Cap. 4 – Azione dell'Unione europea con ripercussioni sui sistemi montani

4.1 La nuova programmazione 2007-2013, una nuova strategia

Le aree montane sono fortemente interessate dalla nuova definizione dei Fondi strutturali comunitari 2006-2013, tanto più che diverse Misure del nuovo Regolamento sullo sviluppo rurale sono dedicate, in maniera specifica, alle aree forestali.

Nel nuovo ciclo di programmazione, lo sviluppo rurale non si limita alla sola politica di sviluppo rurale propriamente detta, ovvero la politica disegnata a livello comunitario e finanziata dal secondo pilastro della Politica agricola comunitaria (PAC), in quanto Misure che possono interessare le aree montane si trovano anche nelle politiche regionali cofinanziate dai Fondi strutturali ed ovviamente in quelle nazionali finanziate dal Fondo per le aree sottoutilizzate⁽¹²⁾.

Tutte queste politiche impattano i territori montani, con una differenza sostanziale; la politica di sviluppo rurale è espressamente disegnata con una strategia di sviluppo in favore dei territori rurali; la politica regionale “cade” sui territori rurali, ma con strategie disegnate o in un’ottica settoriale diversa da quella agricola, come gli interventi in favore dell’ambiente o in favore dei trasporti, o in un’ottica di sviluppo locale, come i Piani integrati territoriali (PIT).

Comune alle due politiche è, peraltro, il quadro di politica economica all’interno del quale esse si collocano, quadro basato sugli obiettivi comuni definiti dalla cosiddetta “strategia di Lisbona” lanciata dal Consiglio europeo tenutosi nella capitale portoghese nel mese di marzo 2000. Si tratta di una prospettiva strategica decennale volta a sostenere l’occupazione, le riforme economiche e la coesione sociale nel contesto di una economia basata sulla conoscenza. Tale strategia è stata poi confermata dal Consiglio europeo di Göteborg del 2001, che ha conferito agli obiettivi di Lisbona anche una profonda dimensione ambientale, evidenziando che una forte crescita economica deve andare di pari passo con un utilizzo sostenibile delle risorse naturali. La strategia è stata sottoposta a verifica nel marzo 2006 nell’ambito della prevista “revisione di medio termine” formalizzata dal Consiglio europeo del 22-23 marzo 2005.

Il riesame intermedio ha evidenziato in complesso risultati inferiori a quelli attesi con un visibile rallentamento delle economie europee ed in particolare dell’occupazione, alla cui base si colloca un insoddisfacente andamento della produttività anche per il non pieno utilizzo

12) Le “Linee guida” approvate da Stato centrale, Regioni e Enti locali con intesa della Conferenza unificata del 3 febbraio 2005, sanciscono la scelta di avere un unico Quadro strategico nazionale, che si riferirà sia alla politica regionale comunitaria che alla politica regionale nazionali. Alla base di questa decisione c’è la necessità di rendere queste due politiche pienamente coerenti.

dell'economia della conoscenza e delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT). Il Consiglio europeo non ha, peraltro, voluto cambiare rotta rilanciando al contrario la "strategia di Lisbona" semplificandone le modalità di implementazione e riorientandone le priorità verso due azioni fondamentali: realizzare una crescita più stabile e duratura e creare nuovi e migliori posti di lavoro. Per recuperare il tempo perduto è stato quindi definito un programma di azione ad hoc, il "*Lisbon action plan*" fondato su tre obiettivi principali: rendere l'Europa più capace di attrarre investimenti e lavoro, porre la conoscenza e l'innovazione al servizio della crescita e creare nuovi e migliori posti di lavoro. In particolare, nelle conclusioni della riunione del marzo 2005, si afferma testualmente che "l'Europa deve rinnovare le basi della sua competitività, aumentare il suo potenziale di crescita e la sua produttività e rafforzare la coesione sociale puntando principalmente sulla conoscenza, l'innovazione e la valorizzazione del capitale umano". In conseguenza nel maggio 2005 la Commissione europea ha adottato gli "orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione" nell'intento di aiutare gli Stati membri ad elaborare programmi di riforme nazionali.

La comunanza degli obiettivi strategici delle politiche di coesione e di quelle per lo sviluppo rurale ed il comune quadro di riferimento, quale definito a Lisbona, hanno indotto l'Unione europea a prevedere espressamente che le due politiche debbano essere implementate in modo sinergico ed in conseguenza i rispettivi documenti nazionali di programmazione, il Piano strategico nazionale per lo sviluppo rurale (PSNSR) ed il Quadro strategico nazionale (QSN) per le politiche regionali debbono essere costruiti in modo complementare e sinergico. E' ciò che ha fatto l'Italia con un processo parallelo, ma ricco di interazioni operative, che ha interessato il Ministero delle politiche agricole e forestali ed il Ministero dell'economia.

4.1.1 Il Regolamento CE 1698/2005 e le aree montane

Il 20 settembre 2005 il Consiglio europeo ha adottato il Regolamento (CE) n. 1698/2005 sul sostegno allo sviluppo rurale. Il nuovo Regolamento, oltre ad accompagnare e integrare le politiche di sostegno dei mercati e dei redditi nell'ambito della politica agricola comune, recepisce gli obiettivi generali sulla coesione economica e sociale stabiliti dal Trattato e concorre alla loro realizzazione. Al contempo incorpora i contenuti degli orientamenti indicati nei Consigli europei di Lisbona e Göteborg in relazione alla competitività e allo sviluppo sostenibile.

Il Reg. 1698/2005 detta gli indirizzi e le norme per l'applicazione delle nuove politiche di sviluppo rurale introducendo anche importanti innovazioni rispetto all'attuale programmazione:

- modalità di finanziamento dello sviluppo rurale, introduzione del Fondo unico per lo sviluppo rurale (FEARS);
- concentrazione su un numero limitato di obiettivi prioritari;
- approccio strategico basato su un sistema di programmazione che prevede la formulazione e l'articolazione della strategia di intervento dal livello comunitario, attraverso l'elaborazione di Orientamenti strategici comunitari, a quello nazionale attraverso il PSNSR e, infine, a quello regionale attraverso il Piano di sviluppo rurale (PSR);

- ridefinizione delle aree e degli obiettivi (rimarrebbero in Obiettivo 1 solo Basilicata e Sardegna, mentre le altre Regioni ex Obiettivo 1 passerebbero in Obiettivo convergenza);
- revisione degli obiettivi specifici delle politiche di sviluppo rurale e della loro articolazione in Assi.
- rafforzamento degli strumenti di monitoraggio e valutazione per verificare annualmente i progressi dei Programmi di sviluppo rurale.

Un'importante differenza rispetto all'attuale programmazione è rappresentata dalle modalità di programmazione strategica, in particolare dalla formulazione, nella prima iniziale fase di programmazione, di un documento strategico nazionale (PSNSR) che rappresenta lo strumento di riferimento per la programmazione del FEASR a livello di Stato membro. La sua formulazione viene concertata in ambito nazionale, parallelamente alla formulazione dei PSR. Il PSNSR contiene, tra l'altro, un piano finanziario nazionale vincolante, sottoposto a formale approvazione da parte della conferenza Stato/Regioni.

Ulteriore e sostanziale differenza rispetto alla precedente programmazione, è la realizzazione degli obiettivi mediante quattro "Assi prioritari" di intervento (tabella 4.1), per i quali la Commissione, al fine di garantire un certo equilibrio nella programmazione degli Stati membri e delle Regioni, ha stabilito una dotazione finanziaria minima per Asse sul totale.

Uno degli aspetti più rilevanti degli orientamenti proposti e definiti secondo le disposizioni del nuovo Regolamento, risiede nella decisa integrazione della dimensione ambientale nella Politica agricola e di Sviluppo rurale, in particolare con preciso riferimento alle tematiche ambientali di maggiore rilevanza, quali:

- la gestione sostenibile delle risorse naturali,
- il cambiamento climatico,
- la salvaguardia del suolo,
- la conservazione della biodiversità,
- la tutela degli ecosistemi dall'inquinamento.

Il valore delle foreste e il loro ruolo multifunzionale può diventare quindi una seria opportunità di rilancio delle attività economico-forestali nelle Comunità rurali, soprattutto attraverso una gestione sostenibile delle risorse che consenta di assicurare al contempo reddito, occupazione ed opportunità di educazione e ricreazione. Il settore forestale assume inoltre, nella nuova programmazione, un ruolo più trasversale nell'attuazione delle politiche, e risulta pertanto più integrato con le altre componenti dello sviluppo rurale.

Infine, un importante innovazione di carattere generale del Regolamento sullo sviluppo rurale è rappresentata dal maggiore peso attribuito alla distribuzione territoriale degli interventi. Si sottolinea infatti che gli Stati membri e le Regioni devono individuare le aree dove dare prioritariamente attuazione alle misure di sviluppo rurale, individuando per alcune misure le zone esclusive di attuazione. Questa rinnovata attenzione nei confronti della distribuzione territoriale delle misure e delle politiche di sviluppo rurale, pur non costituendo una specifica priorità verso l'attuazione delle misure nelle aree montane e svantaggiate, fornisce alle Regioni uno strumento di indirizzo che potrebbe essere utilizzato per un rafforzamento delle politiche di sviluppo della montagna.

Gli interventi relativi al settore forestale sono inclusi, a seconda delle loro caratteristiche, nel primo Asse (miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale) e nel secondo (miglioramento dello spazio e dello sviluppo rurale), nel quale è previsto una sotto sezione specifica dal titolo “Condizioni per le Misure intese a promuovere l'utilizzazione sostenibile dei terreni forestali”.

Rispetto alle attuali linee di azione emergono, importanti elementi di novità, in particolare vengono definite nuove misure di intervento, soprattutto connesse alla realizzazione di investimenti non produttivi o di attività in aree protette, in particolare nei siti di Natura 2000.

Tabella 4.1 - Obiettivi ed Assi prioritari di intervento nella programmazione dello sviluppo rurale 2007-2013

Obiettivi prioritari	Assi prioritari	Contenuti	Dotazione finanziaria
Accrescere la competitività del settore agricolo e forestale sostenendo la ristrutturazione, lo sviluppo e l'innovazione	Asse I Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale	<ul style="list-style-type: none"> • incoraggiare il capitale umano attraverso l'uso della formazione e dell'informazione agli agricoltori ed a coloro che lavorano nel settore delle foreste; • migliorando e sviluppando infrastrutture legate allo sviluppo e all'adeguamento dell'agricoltura e delle foreste; • sostenere gli agricoltori che partecipano ai sistemi per la qualità del cibo; • insediamento di giovani agricoltori; • sostegno agli agricoltori a carattere di semisussistenza dei nuovi Stati membri al fine di renderli competitivi. 	Con un minimo del 10% della dotazione nazionale di cui la UE cofinanzia per un massimo del 50% (75% in cooperazione con le Regioni).
Valorizzare l'ambiente e lo spazio naturale sostenendo la gestione del territorio	Asse II Miglioramento dello spazio e dello sviluppo rurale	<ul style="list-style-type: none"> • pagamenti per <i>handicap</i> naturali agli agricoltori nelle zone montane; • pagamenti con Natura 2000; • misure agroambientali; • pagamenti per il benessere animale; • misure per la sostenibilità delle foreste. 	Con un minimo del 25% della dotazione. Nell'ambito del quale le misure agroambientali rimarranno obbligatorie ed i beneficiari sono tenuti a rispettare i requisiti fissati dall'UE e dalle Regioni per l'agricoltura, per il quale la UE cofinanzia per un massimo del 55% (80% in cooperazione con le Regioni).
Migliorare la qualità di vita nelle zone rurali e promuovere la diversificazione delle attività economiche	Asse III Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale	<ul style="list-style-type: none"> • diversificazione delle attività non agricole; • sostegno alla creazione delle piccole imprese; • incoraggiare l'agriturismo; • rinnovo dei villaggi rurali. 	Con un minimo del 10% della dotazione nazionale di cui la UE cofinanzia per un massimo del 50% (75% in cooperazione con le Regioni).

Scendendo nel dettaglio degli Assi e delle Misure, con riferimento alle sole Misure forestali, il nuovo Regolamento riconferma in linea di massima gli investimenti nelle imprese di utilizzazione forestale e prima trasformazione (art. 27). L'unica differenza rilevante rispetto alla presente programmazione è rappresentata dal vincolo, imposto dal regolamento, di accesso al contributo solo da parte delle micro-imprese (Raccomandazione 2003/36/EC).

Nel nuovo Regolamento per lo sviluppo rurale possono trovare spazio alcune Azioni di assistenza tecnica ai proprietari forestali; il miglioramento del valore economico delle foreste (art. 26), sia di proprietà privata che pubblica, è previsto con un sostegno pubblico del 50 per cento della spesa ritenuta ammissibile (aumentabile fino al 60 per cento nelle aree Natura 2000, nelle zone di montagna, e nelle altre aree svantaggiate). Il successivo articolo 27 prevede una Misura di accrescimento del valore aggiunto delle produzioni forestali con un sostegno, destinato alle sole micro-imprese, del 40% della spesa di investimento per attività di trasformazione e commercializzazione dei prodotti legnosi. Anche in questo caso il sostegno pubblico potrà arrivare sino al 50 per cento nelle aree Natura 2000, nelle zone di montagna e nelle altre aree svantaggiate. È anche previsto un aiuto per la realizzazione di infrastrutture di accesso alle superfici forestali (art. 28), alla fornitura di energia e alla gestione delle risorse idriche.

Nell'Asse gestione del territorio e tutela dell'ambiente il Regolamento prevede che venga attuata, per tutti gli interventi, una maggiore concentrazione territoriale. Inoltre per alcune particolari Misure (imboschimento, Misure silvo-ambientali, pagamenti Natura 2000) c'è l'obbligo per gli Stati membri e le Regioni di individuare e delimitare le zone ammissibili.

Un'altra innovazione rispetto all'attuale programmazione è l'obbligo, per i beneficiari che ricevono l'aiuto, del rispetto dei Criteri di gestione obbligatori (CGO) su tutta la superficie aziendale. Su questo argomento è certamente opportuno, anche in vista del negoziato con la Commissione, un approccio unitario e coordinato delle Regioni, almeno per quanto concerne la metodologia da applicare per la definizione dei CGO forestali.

Per l'imboschimento delle superfici agricole (art. 40), il negoziato ha portato all'approvazione definitiva del compromesso che prevede un aiuto pubblico fino al 90 per cento del costo e con l'erogazione di 3 tipi di incentivi, modulati come nella presente programmazione (impianto, mantenimento, perdita di reddito), per una durata massima di 15 anni (solo 5 in meno rispetto alla precedente programmazione). Se l'iniziale proposta di Regolamento poteva essere interpretata come una volontà della Commissione ad indirizzare le Misure forestali verso le tematiche più prettamente montane e di gestione delle risorse boschive, il successivo compromesso ha in sostanza vanificato tali sforzi riproponendo una Misura di imboschimento estremamente conveniente per i beneficiari, che, di fatto, rischia di drenare molte risorse finanziarie dalle altre Misure forestali, sicuramente più adatte ai territori montani e collinari del nostro Paese.

Con uguali percentuali di copertura dei costi, agli imprenditori agricoli viene anche concesso un sostegno per l'imboschimento di superfici non agricole (art. 42) e per i sistemi agro-forestali (art. 41), una tipologia di investimento, quest'ultima, non frequente nel contesto italiano. Vengono quindi previste delle compensazioni per i proprietari privati e le associazioni di proprietari per i costi aggiuntivi della gestione forestale nelle aree protette della rete Natura 2000 (art. 43).

I pagamenti ambientali forestali (art. 44) sono un interessante elemento di novità rispetto all'attuale programmazione. Prevedono un sostegno alle attività forestali (compreso tra 40 e 200 euro/ettaro/anno) per la copertura dei costi aggiuntivi derivanti dagli impegni che vanno al di là dei requisiti obbligatori. Tali impegni devono essere assunti e mantenuti per un periodo di almeno cinque anni (elevabili, a giudizio degli Stati membri, in sette anni). Ai pagamenti ambientali forestali si affiancano dei contributi ai proprietari forestali per investimenti non produttivi (art. 46) che il Regolamento definisce in maniera molto generica come interventi "che aumentano l'utilità pubblica delle zone interessate".

Per concludere si prevede la concessione per tutti i proprietari forestali di contributi per la ricostruzione delle foreste danneggiate da incendi e disastri naturali e l'introduzione di Misure di prevenzione (art. 45).

Nell'Asse prioritario III, "Diversificazione dell'economia e qualità della vita in ambiente rurale" sono previste una serie ampia di misure non specificatamente legate alle risorse forestali ma che possono integrare e completare gli interventi di sviluppo rurale quali l'incentivazione di attività turistiche (art. 52), la protezione, valorizzazione e gestione del patrimonio naturale dei siti di Natura 2000 e delle altre aree protette (art. 53), la formazione professionale (artt. 56 e 57), gli studi sul territorio (art. 57).

Alcune considerazioni di sintesi

Un'analisi dell'esperienza condotta nella programmazione 2000-2006 sottolinea come sia stato posto l'accento su quegli interventi che hanno minor capacità di valorizzare il ruolo specifico delle risorse forestali nei diversi contesti regionali, dando un maggior peso alle Misure di imboscamento che sono più collegate alla ristrutturazione del comparto agricolo che alla selvicoltura. In altri termini, viene confermata una linea di intervento che vede la politica forestale come appendice funzionale della politica agricola: in un paese dove un terzo del territorio è coperto da boschi e dove si pone il problema della corretta gestione forestale (non fosse altro per evitare i costi diretti e indiretti degli incendi), l'accento viene posto sui rimboschimenti di terreni agricoli e non sulle modalità per ridurre i fenomeni di abbandono delle superfici forestali.

Con il nuovo Regolamento sullo sviluppo rurale alcune cose sembrano cambiare, anche se, ancora una volta, molto dipenderà dall'attuazione che ne verrà data dagli Stati membri e dalle Regioni. Dall'analisi dei documenti relativi al prossimo periodo di programmazione emerge chiaramente che, nelle politiche di spesa e di regolamentazione pubblica, il settore forestale ha la possibilità di essere sempre meglio integrato con le altre componenti dello sviluppo rurale. C'è, in sostanza, la possibilità di dare finalmente una forma compiuta a quella politica forestale che, dopo decenni di defatiganti discussioni, è stata formalmente adottata nel 1998 con l'approvazione della Comunicazione sulla strategia forestale dell'UE, successivamente adottata con una Risoluzione dal Consiglio.

Fino al recente passato tale politica, definita come "politica virtuale" o "politica-ombra", aveva infatti dato luogo solo a limitate e specifiche tipologie di intervento (rimboschimenti di terreni agricoli, lotta agli incendi, miglioramenti boschivi, monitoraggio dei fenomeni di deperimento e poche altre).

Da Agenda 2000 in poi la possibilità di disegnare a livello nazionale e regionale una specifica linea di politica forestale è data agli Stati membri e alle Regioni attraverso lo strumento dello sviluppo rurale. È chiaro che non tutta la politica forestale potrà essere attuata attraverso lo sviluppo rurale, ma la formulazione ed attuazione di un insieme coerente di misure forestali rappresenta sicuramente un buon punto di partenza verso una politica complessiva per il settore.

Questa possibilità è ulteriormente rafforzata dal nuovo Regolamento di sviluppo rurale, che presenta, nello specifico, alcune rilevanti elementi di innovazione. In particolare vengono definite importanti nuove misure, soprattutto connesse alla realizzazione di investimenti non produttivi o di attività in aree protette (e in particolare nei siti di Natura 2000); tra le nuove Misure i “pagamenti ambientali forestali” rappresentano un punto di svolta concettuale anche se, sul piano operativo, le indicazioni fornite dal Regolamento sono di complessa attuazione e forse contraddittorie rispetto alle condizioni concrete di attuazione di interventi di buona gestione forestale. Il compromesso finale, come tutti i compromessi, ha bilanciato in qualche modo le istanze degli Stati membri e le proposte della Commissione. Questo è avvenuto soprattutto per l’imboschimento dei terreni agricoli, che di fatto vengono incentivati quasi allo stesso livello della attuale programmazione.

Il peso dato nelle politiche forestali alle Misure di rimboschimento, può essere certamente oggetto di critiche, soprattutto in un paese dove i problemi prioritari del settore sono quelli della gestione delle foreste esistenti più che l’espansione di una base produttiva in molti contesti già ampia e diversificata. Va ricordato che i finanziamenti agli imboschimenti hanno stimolato attività collaterali di ricerca, assistenza tecnica e sperimentazione; tuttavia è opportuno ricordare che gli impegni (finanziariamente rilevanti) delle Misure di imboschimento, costituiscono una limitazione forte alla disponibilità finanziaria per altre Misure più specificatamente rivolte al settore forestale, e tale problema va tenuto nella debita considerazione in fase di programmazione.

4.1.2 Il processo di definizione del Piano strategico nazionale per lo sviluppo rurale (PSNSR) 2007-2013

Il Regolamento (CE) 1698/2005 sullo sviluppo rurale prevede (art. 11) la presentazione da parte di ciascun Stato membro di un Piano strategico nazionale per lo sviluppo rurale nel quale sono indicati, sulla scorta degli orientamenti strategici comunitari definiti dalla Commissione ed approvati dal Consiglio dei Ministri, le priorità di intervento e gli obiettivi specifici. In conseguenza, il Ministero delle politiche agricole e forestali (MIPAF) ha attivato un apposito “Tavolo di concertazione nazionale per l’impostazione della programmazione 2007-2013 relativa agli interventi per il sostegno dello sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEARS)”, costituito dalle Regioni e dalle forze economico-sociali-agricole che, fra la fine del 2005 ed il 21 aprile 2006 (data della riunione conclusiva) si è riunito cinque volte.

Negli incontri è stata definita la proposta di Piano strategico nazionale per lo sviluppo rurale partendo dalla prima versione che il MIPAF ha presentato nel novembre 2005, successivamente rivista in base alle osservazioni del Tavolo ai primi di dicembre.

Anche la seconda bozza è stata ampiamente esaminata nel Tavolo e particolarmente rilevante, è risultata la discussione della proposta di territorializzazione delle aree rurali italiane proposta nella bozza di dicembre sulla base di uno specifico lavoro dell'Istituto nazionale di economia agraria (INEA), discussione che ha coinvolto in particolare le Regioni e che ha portato ad una seconda versione della territorializzazione completamente ridefinita dall'INEA e su cui è stato trovato, infine, un accordo. Merita ricordare che la necessità di una articolazione territoriale su cui innestare gli interventi previsti dal Regolamento sullo sviluppo rurale è stata più volte evidenziata e richiesta dalla Commissione europea.

Raggiunto un accordo sulla nuova versione della territorializzazione, il MIPAF ha potuto inserirla in una terza e definitiva bozza del PSNSR elaborata nell'aprile 2006 che ha anche raccolto i risultati della discussione con le forze economico-sociali-agricole, nonché gli esiti di diversi seminari tematici (sulla qualità, la logistica, ecc.) nel frattempo organizzati dal MIPAF con il contributo dell'INEA e dell'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA). La bozza finale è stata quindi discussa dal Tavolo di concertazione, nella riunione del 21 aprile 2006, che ne ha condiviso i contenuti ed è stata sottoposta, il 28 aprile 2006, al vaglio politico del Comitato tra il Ministro dell'agricoltura e gli Assessori competenti delle Regioni ed inoltrata infine alla Commissione europea il 30 dello stesso mese.

Il documento contiene una approfondita analisi di contesto che fornisce una chiara indicazione delle tendenze in atto nell'agricoltura italiana e del sistema agro-alimentare ad essa collegato, evidenziandone punti di forza e punti di debolezza e che allarga il campo anche alle dinamiche più complesse dei territori rurali (qualità della vita, diversificazione delle attività economiche, sviluppo di attività extra agricole, ecc.).

Per quanto riguarda la territorializzazione, le cinque aree proposte nella prima bozza di documento, sono state modificate applicando la metodologia dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) adattata al caso italiano prevedendo l'aggregazione delle aree, non per Provincia, ma per zone altimetriche a livello di Provincia. Ne è conseguita la individuazione di 36 tipi di aree aggregate in quattro tipologie valide a livello nazionale: poli urbani, aree rurali ad agricoltura intensiva specializzata, aree rurali intermedie ed aree rurali con problemi di sviluppo. Queste ultime individuate in particolare nelle aree prevalentemente rurali di montagna, in quelle prevalentemente rurali di collina e nelle aree significativamente rurali di montagna.

L'individuazione delle quattro aree non ha alcun intento vincolante per la programmazione regionale (le Regioni potranno articolare diversamente la zonizzazione nei propri programmi di sviluppo rurale in funzione delle proprie specificità), ma è piuttosto finalizzata ad aggregare le problematiche in modo da definire "pacchetti" omogenei di misure rispondenti alle specifiche esigenze delle diverse aree allo scopo di concentrare gli interventi ed evitare le dispersioni della passata programmazione.

Ed in effetti il PSNSR è molto attento alla coerenza degli obiettivi nazionali con le priorità comunitarie. Gli obiettivi nazionali sono suddivisi fra obiettivi "orizzontali" (competitività del settore agro-alimentare e forestale; miglioramento del contesto ambientale e socio-economico; efficienza ed efficacia dei sistemi organizzativi nazionali, regionali e locali) che sono comuni a più Assi, ed obiettivi "verticali", definiti per ciascun Asse. L'incrocio fra priorità comunitarie ed obiettivi orizzontali e verticali nazionali porta alla identificazione delle strategie per singolo Asse, nelle quali vengono identificati gli obiettivi ed i possibili

interventi, in coerenza con le tipologie di misure indicate dal Regolamento comunitario. Nel far ciò il PSNSR, oltre a cercare spunti innovativi come quello, molto significativo relativo all'agricoltura sociale per l'Asse III, è molto attento nel privilegiare gli aspetti di territorializzazione e concentrazione degli interventi richiesti dalla Commissione. Così si individuano le diverse specifiche esigenze delle quattro tipologie di aree individuate (priorità territoriali) e, con riferimento a coerenza e complementarità, si definiscono le possibili modalità di integrazione fra le varie misure (pacchetti) prevedendo integrazioni di filiera, per l'impresa ed il territorio, per la qualità.

Attenzione viene poi posta nella ricerca della coerenza e complementarità con le altre politiche, sia nazionali che comunitarie, con particolare riferimento per queste ultime, alla integrazione con la PAC e con le Politiche di coesione. In particolare per queste ultime vengono definiti principi di complementarità e demarcazione concordati con il Dipartimento per le politiche di sviluppo (DPS) del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) tanto che i contenuti del PSNSR ricalcano quelli dell'analoga parte del QSN e verranno quindi ripresi nel successivo paragrafo.

4.1.3 Il processo di definizione del Quadro strategico nazionale (QSN) per le politiche di coesione 2007-2013

In maniera parallela allo sviluppo rurale, anche per la definizione delle priorità nazionali delle politiche di coesione, la normativa comunitaria richiede la elaborazione di un documento cornice nazionale analogo al PSNSR: il Quadro strategico nazionale, messo a punto dal DPS, con un ampio ricorso al metodo della concertazione, negli stessi tempi del PSNSR. Va considerato peraltro che, a differenza dello sviluppo rurale che ha visto formalmente approvato il proprio regolamento base, per quanto riguarda le politiche di coesione, allo stato, non sono ancora stati approvati i Regolamenti e le relative Linee guida. In ogni caso, il nuovo quadro normativo e programmatico dei Fondi di coesione, ormai definito a livello tecnico, fa propri gli obiettivi della strategia di Lisbona in termini di crescita, competitività ed occupazione, articolandoli, poi, in funzione delle specifiche finalità dei diversi Fondi. Tali priorità vanno declinate tenendo conto della dimensione territoriale della politica di coesione, in particolare dell'articolazione in aree urbane e rurali. Per queste ultime gli orientamenti strategici per le politiche di coesione prevedono, in particolare, una forte promozione della diversificazione economica da perseguire attraverso una vigorosa integrazione fra politiche di coesione e politiche di sviluppo rurale.

Per quanto riguarda specificatamente la politica di coesione, gli interventi a favore delle zone rurali sono chiamati a garantire un livello minimo di accesso ai servizi di interesse economico generale nella prospettiva di attrazione di imprese e di personale qualificato e di contenimento dell'emigrazione; rafforzare le capacità endogene dei territori rurali favorendo l'innovazione di processo e di prodotto delle attività locali e la commercializzazione dei prodotti a livello nazionale ed europeo; adottare un'impostazione integrata dello sviluppo turistico locale salvaguardando le risorse naturali (tutela degli *habitat* e della biodiversità); promuovere aggregazioni sinergiche (poli di sviluppo, gruppi economici che associno le risorse locali) che consentano di raggiungere la massa critica necessaria per offrire servizi efficienti. Per il raggiungimento di tali obiettivi, gli Stati membri debbono garantire la complementarità e la coerenza fra le azioni che saranno finanziate dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), dal Fondo di coesione, dal Fondo sociale europeo (FSE), dal

Fondo europeo per la pesca (FEP) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), in un dato territorio o in un dato settore di attività, definendo, nel QSN e nel PSR, gli orientamenti principali relativi ai meccanismi di coordinamento tra gli interventi finanziati dai vari Fondi. Su queste basi è stata implementata, in una stretta cooperazione istituzionale fra DPS, MIPAF, Regioni e parti economiche e sociali, la costruzione parallela e sinergica dei due documenti base del nuovo ciclo di programmazione: il QSN ed il PSNSR.

La costruzione del QSN è stata, peraltro, più laboriosa in quanto preceduta da una fase di riflessione esclusivamente nazionale che ha portato alla elaborazione di un Documento strategico preliminare nazionale (DSPN) prodotto dalle Amministrazioni centrali e che ha costituito il primo nucleo di discussione con tutte le forze istituzionali ed economico sociali per la elaborazione del QSN finale. Infatti, le “Linee guida per l’elaborazione del Quadro strategico nazionale per la politica di coesione 2007-2013”, hanno rappresentato il primo passo per la costruzione di una “strategia per la politica di coesione” realizzata con risorse nazionali e comunitarie a livello dello Stato membro.

Pur riconoscendo la necessità di continuare a ragionare per grandi temi e per settori (ad esempio ricerca e innovazione; ambiente, risorse naturali e culturali), il DSPN ha affermato l’importanza che le priorità ed i criteri delineati, vengano poi declinati attraverso una dimensione territoriale. E’ nella particolare articolazione di risorse, di soggetti e di interessi nel territorio, infatti, che le singole azioni “settoriali” possono integrarsi.

L’idea di disegnare la prossima programmazione sulla base di diverse declinazioni territoriali (tra cui appunto i sistemi rurali) racchiude il convincimento che, sebbene le politiche siano tante e con organizzazioni di *governance* assai complesse, i “territori” per i quali le diverse politiche vengono disegnate non cambiano, come non cambiano le loro necessità e le loro potenzialità.

Il DSPN prevedeva tre principali dimensioni territoriali: città; sistemi produttivi (tra cui anche i sistemi agro-alimentari) e sistemi rurali. Il Documento, pur ribadendo il ruolo fondamentale della politica di sviluppo rurale, in quanto politica espressamente dedicata a tutto il contesto rurale, riconosceva l’esigenza di un raccordo con la politica regionale che sarebbe dovuto passare per il riconoscimento che le aree rurali sono diverse tra di loro, aspetto poi riconosciuto e ripreso sia dal PSNSR (territorializzazione) che dal QSN. Di conseguenza, a tipologie di aree rurali differenti, dovevano corrispondere bisogni differenti in termini di *policy* la cui offerta avrebbe dovuto essere tarata in funzione di queste differenze. Merito del DSPN è stato quindi quello di evidenziare a MIPAF e MEF l’importanza della dimensione territoriale da considerare e di costituire il principale punto di partenza per l’integrazione delle due “anime” della politica in favore dei territori rurali (la politica di sviluppo rurale e la politica regionale).

Il processo di costruzione del QSN è stato definito dalle Linee guida approvate da una specifica Conferenza Stato-Regioni-Enti locali. La prima tappa è stata la stesura del DSPN chiuso dal Dipartimento per le politiche di sviluppo del Ministero dell’economia e delle finanze, per conto di tutte le Amministrazioni centrali e in partenariato con le rappresentanze istituzionali degli Enti locali e delle parti economiche e sociali a fine novembre 2005.

Alla stesura del DSPN si è arrivati dunque attraverso l’utilizzo, per ciascun tema chiave, dell’attività valutativa e dell’apporto delle diverse Amministrazioni centrali e delle

parti economico e sociali e, da ultimo, tramite l'organizzazione di seminari allargati su una serie di temi chiave comprensivi della stesura finale del Documento da parte del DPS.

In contemporanea, le Regioni del Mezzogiorno sono giunte alla stesura di un Documento strategico per il Mezzogiorno, e ciascuna Regione, gradualmente, alla stesura di un Documento strategico regionale (DSR). Una volta pronti il DSPN, il Documento strategico per il Mezzogiorno ed il DSR, si è aperta la fase di confronto con le Regioni, che è avvenuta attraverso la discussione nell'ambito di "tavoli tematici" e di "gruppi tecnici". Dai tavoli scaturiranno delle "schede" che rappresenteranno un primo passo verso la definizione delle priorità strategiche nazionali, che saranno contenute nella versione finale del QSN, da approvare entro il mese settembre 2006.

Secondo una prassi ormai consolidata nel DPS, la definizione di tutti i documenti programmatici di base è avvenuta attraverso un intenso e partecipato processo di *brain storming* che vede il coinvolgimento di tutti gli attori: Amministrazioni centrali, Regioni, parti sociali. Il processo di definizione del Quadro strategico nazionale 2007-2013 non ha fatto eccezione e quindi, a valle della definizione del Documento strategico preliminare e del Documento strategico del mezzogiorno, il DPS, d'intesa con le Amministrazioni centrali, le Regioni e le parti sociali, ha avviato nel gennaio 2006 una intensa fase di consultazione articolata in 8 tavoli tematici e diversi gruppi di lavoro che si è conclusa nel mese di marzo.

In particolare i tavoli tematici hanno riguardato:

- Tavolo I – Istruzione, formazione, territorio
- Tavolo II – Ricerca e innovazione, banche e aiuti di Stato
- Tavolo III – Ambiente, risorse naturali e culturali, mercato dei servizi, territorio
- Tavolo IV – Servizi sociali, inclusione sociale, sicurezza e legalità
- Tavolo V – Reti/collegamenti, territorio
- Tavolo VI – Mercato del lavoro sistemi produttivi, sviluppo locale
- Tavolo VII – Città sistemi produttivi, innovazione
- Tavolo VIII – Internazionalizzazione. Attrazione investimenti.

Il compito di tali Tavoli è stato quello di favorire la discussione sulle tematiche affrontate e la conseguente messa a punto di priorità effettivamente condivise (obiettivi) e l'individuazione di modalità di *governance* (strumenti) da condensare poi nella stesura finale del QSN.

Come si vede la tematica delle aree rurali e, quindi, il riferimento alle aree montane non è stata oggetto di un specifico tavolo tematico né di un gruppo tecnico in quanto è diffusa, con diversa gradazione, su tutti i tavoli. Si è infatti deciso di lavorare in parallelo sulla tematica dello sviluppo rurale (gestito dal MIPAF per disegnare il Piano strategico nazionale per lo sviluppo rurale), e di garantire, all'interno di ciascun tavolo di discussione della coesione, l'emersione delle problematiche connesse alle aree rurali.

Tale obiettivo ha comportato la produzione di specifici contributi scritti da parte dell'Area sviluppo rurale del DPS, che, su ciascun tavolo riportavano il punto di vista e le esigenze dei territori rurali, i quali si sono uniti a quelli molto numerosi prodotti da tutti gli altri partecipanti. Si rileva, tra l'altro, che questa attenzione ai territori rurali del DPS si è affiancata alla partecipazione del MIPAF su parecchi tavoli, e all'attivo contributo delle parti sociali rappresentative del mondo agricolo.

Le Regioni, rappresentate in gran parte dagli Uffici responsabili della programmazione regionale, hanno mostrato un'attenzione alle problematiche rurali più o meno forte a seconda del tavolo e del tema principale di discussione.

Il QSN, in forma di "bozza tecnico amministrativa", è stata inviata alla Commissione europea per le prime verifiche alla fine del mese di aprile 2006.

4.2 L'iniziativa comunitaria LEADER+ e la montagna italiana

Obiettivo fondamentale dell'iniziativa comunitaria LEADER+, nel periodo di programmazione dei Fondi strutturali 2000-2006, è quello di intervenire in maniera complementare rispetto agli strumenti programmatori dello Sviluppo rurale (Piano di sviluppo rurale e Programma operativo regionale) più importanti dal punto di vista finanziario. Si tratta, pertanto, di uno strumento sinergico, basato principalmente su interventi di tipo immateriale che non hanno la pretesa di realizzare grandi cambiamenti sul territorio, ma di innescare processi di sviluppo e creare valore aggiunto attraverso la valorizzazione di processi, prodotti o servizi che difficilmente troverebbero tale opportunità con altri strumenti.

La programmazione di LEADER+ avviene attraverso 19 programmi regionali e 2 programmi relativi alle Province autonome di Trento e Bolzano.

La scelta di molte Amministrazioni regionali e provinciali, nel momento della programmazione è stata, pertanto, quella di concentrare le attività del LEADER+ nelle aree più svantaggiate, in quei territori che, dal punto di vista socio-economico e culturale, risultavano più arretrati e quindi bisognosi di interventi non esclusivamente materiali. Attraverso tale strumento sono state, quindi, privilegiate le azioni di tipo immateriale destinate alla creazione di mentalità di impresa, promozione del territorio, valorizzazione delle risorse culturali, ambientali, naturali, artigianali e agro-alimentari dell'area di riferimento.

L'iniziativa comunitaria LEADER+ interviene in maniera preponderante nei territori montani o parzialmente montani, dove particolarmente evidente è la necessità di ricorrere a strumenti specifici che sappiano valorizzare le risorse endogene nel rispetto dell'identità culturale e della conservazione ambientale di questi territori. Le tipologie di intervento, come si potrà vedere più avanti, con la presentazione di casi concreti, rappresentano una unicità nel loro genere perché soddisfano le specificità dell'iniziativa dando origine a "laboratori" di idee:

- approccio dal basso verso l'alto, con soggetti intermediari pubblico-privato, i Gruppi di azione locale (GAL), dotati di potere decisionale per l'elaborazione e l'attuazione di strategie di sviluppo locale;
- approccio multisettoriale all'attuazione della strategia basata sull'interazione tra operatori e progetti relativi ai diversi settori dell'economia locale;
- carattere innovativo delle azioni proposte, con riferimento a quel territorio o alla tipologia di prodotto/servizio o alla metodologia per ottenerlo;
- possibilità di realizzare progetti di cooperazione.

Attraverso l'attuale programmazione in Italia operano 132 Gruppi di azione locale che assumono il ruolo strategico di soggetti capaci di interpretare le esigenze del territorio e di intervenire per contribuire a risolvere le cause di ritardo o incompleto sviluppo di alcune aree.

I GAL sono degli intermediari costituiti da soggetti rappresentativi del territorio e dei settori socio-economici ivi presenti, con composizione pubblico-privata equilibrata e, in conseguenza di ciò, portatori degli interessi collettivi della popolazione residente in quel territorio. Dalla tabella che segue è possibile mettere in evidenza come 83 GAL, sul

totale di 132, operano in territori con una percentuale di montuosità assolutamente diversa, in una forbice che va dal 90 per cento al 20 per cento del territorio e, in valore assoluto, ben 27 GAL intervengono nei territori considerati completamente montani, in quanto oltre il 90 per cento del loro territorio insiste in zona montana.

La fragilità di questi territori è evidenziata anche dalla bassa densità di popolazione e, come è possibile riscontrare nella cartina annessa, si tratta di territori prevalentemente situati nell'Arco alpino o nell'Appennino che soffrono per marginalità e isolamento sia logistico che culturale. Si tratta di territori con superficie piuttosto ridotta, in quanto le caratteristiche geografiche non permettono di intervenire su aree di dimensioni elevate. 27 GAL operano su di un territorio complessivo pari al 18 per cento del totale coperto da LEADER+ in Italia.

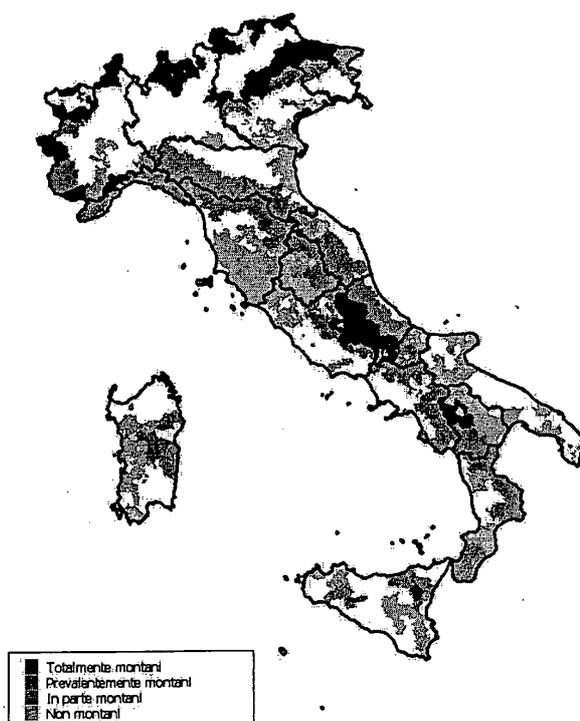
Tabella 4.1 – GAL LEADER+ per livello di incidenza di aree montane

Tipologia territorio	n. GAL		Popolazione 2001		superficie		densità
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	
Totalmente montani (oltre il 90% territorio montano)	27	20	1.395.205	13	29.449	18	47
Prevalentemente montani (tra il 90% e 50% territorio montano)	37	28	3.573.473	33	51.527	32	69
In parte montani (tra il 50% e il 20% territorio montano)	19	14	1.805.474	17	26.942	17	67
Non montani (meno del 20% territorio montano)	49	37	4.002.351	37	52.186	33	77
Totale complessivo	132	100	10.776.503	100	160.104	100	67

(Fonte: elaborazione Unità di animazione rete nazionale per lo sviluppo rurale)

La figura che segue, mostra i territori che sono stati selezionati per la realizzazione dei progetti LEADER+ e che, quindi, corrispondono ai territori nei quali agiscono i Gruppi di azione locale.

Figura 4.1 - GAL LEADER+ per livello di incidenza di aree montane



I soggetti pubblici maggiormente rappresentati all'interno della compagine dei GAL sono i Comuni e le Comunità montane, Enti territoriali decentrati e quindi più vicini al territorio e potenzialmente più capaci di raccogliere le istanze provenienti dalla popolazione ivi residente.

Dalla tabella che segue emerge che i partenariati pubblico-privato creati nei territori totalmente montani e prevalentemente montani sono quelli più ridotti dal punto di vista quantitativo ma, l'elevata partecipazione delle Comunità montane, viene interpretata come un indice di qualità del partenariato stesso. Infatti, in particolare nei territori montani, la presenza delle Comunità montane incide per il 32 per cento sulla composizione della *partnership* pubblica.

Tabella 4.2 - Partnership per livello di incidenza di aree montane

Tipologia territorio	Dimensione media <i>partner</i> pubblici	Dimensione media <i>partner</i> privati	N. comunità montane aderenti	Incidenza Comunità montane su totale <i>partnership</i> pubblica
Totalmente montani	7	10	64	32%
Prevalentemente montani	12	15	77	18%
In parte montani	14	22	36	14%
Non montani	12	18	34	6%
Totale complessivo	11	16	211	14%

(Fonte: elaborazione Unità di animazione rete nazionale per lo sviluppo rurale)

Attraverso il programma “Rete nazionale per lo sviluppo rurale”, gestito dal Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali sono state effettuate le seguenti elaborazioni con l’obiettivo di evidenziare le risorse finanziarie destinate alle aree montane, nelle 3 categorie ed il raffronto con le aree considerate “non montane” laddove il territorio montano è inferiore al 20 per cento.

Ai territori montani vengono attribuite il 64% delle risorse disponibili con una dimensione finanziaria media per Piano di sviluppo rurale (PSR) superiore alla media nazionale, elemento che sottolinea l’importanza programmatoria che tali zone hanno per le relative Regioni.

Tabella 4.3 - Risorse finanziarie per livello di incidenza di aree montane

Tipologia territorio	n. gal	Risorse totali euro	%	Dimensione Media	Spesa pubblica totale euro	%	Dimensione media PSL
Totalmente montani	27	158.884.035	22	5.884.594	92.592.777	21	3.429.362
Prevalentemente montani	37	208.112.027	29	5.624.649	126.825.427	28	3.427.714
In parte montani	19	100.974.373	14	5.314.441	67.639.458	15	3.559.971
Totale montani	83	467.970.435			287.057.662		
Non montani	49	252.223.706	35	5.147.423	162.848.331	36	3.323.435
Totale complessivo	132	720.194.141	100	5.456.016	449.905.993	100	3.408.379

Una considerazione importante scaturisce dall’analisi della successiva tabella dove emerge che nei territori totalmente montani, a partire da una dotazione finanziaria di risorse pubbliche per piano superiore alla media e a fronte di una popolazione limitata, la quota di risorse pubbliche per abitante risulta nettamente al di sopra della media, con 66 euro per abitante.