

GLI OBIETTIVI DI SOSTENIBILITÀ NELLE POLITICHE DI SVILUPPO RURALE: ATTESE E RISULTATI

Gli obiettivi strategici

L'impostazione comunitaria

Lo sviluppo rurale rappresenta un vero banco di prova per le strategie di Lisbona e Göteborg, rilanciate nel 2005 e quindi nel 2006 con la adozione della *Sustainable Development Strategy* del Consiglio Europeo.

Il modello Europeo di sviluppo sostenibile punta alla crescita competitiva, alla crescita della innovazione tecnologica, alla limitazione dei cambiamenti climatici indotti dall'uomo, alla gestione responsabile delle risorse naturali (finite), e al miglioramento dei trasporti e dell'uso del territorio. In questo modello la crescita dell'occupazione e dello sviluppo sono innescate dalla migliore conoscenza e dalla IT, che permettono l'uso sostenibile delle risorse.

Nel caso delle politiche di sviluppo rurale il modello è veicolato da una singola politica che funge da collettore di altre politiche (settoriali o meno) in una condizione territorialmente circoscrivibile, e che si basa indubbiamente sull'uso delle risorse naturali (terra, acqua, ecosistemi, paesaggi).

Le politiche di sviluppo rurale si dovrebbero poi separare definitivamente dalle tradizionali politiche agricole del I pilastro. In questo modo si intende da un lato ridurre le distorsioni di mercato denunciate dal WTO, dall'altra rilanciare il ruolo della componente ambientale e sociale nelle aree rurali come volano della competitività.

Quindi lo sviluppo rurale avrebbe dovuto passare definitivamente da



politica di settore a politica di sviluppo locale sostenibile. Se si intende perseguire il necessario traguardo per il futuro dei territori rurali italiani ed europei, questo si dovrebbe tradurre nei piani operativi regionali in una nuova capacità di visione che permetta di realizzare il difficile passaggio di questa politica da agricola a territoriale, integrata e coerente. Infine la sostenibilità nello Sviluppo Rurale è perseguita soprattutto mediante un uso strategico e innovativo del buon governo, la *governance* (coerenza, complementa-

rità e sussidiarietà) tra risorse disponibili.

Dunque l'integrazione della componente ambientale (ex programmazione 2000-2006) non è più semplicemente una (obbligatoria) integrazione trasversale di politiche e normative ambientali nelle politiche strutturali, ma è uno strumento esplicito di una politica di sviluppo locale.

Uno degli aspetti centrali consiste quindi nella considerazione esplicita dei servizi ambientali, le "esternalità", offerti dalle attività rurali nella gestione delle risorse natura-

li, che vanno dal mantenimento del capitale naturale (acqua, suolo, biodiversità) al controllo dei rischi (dissesto idrogeologico, incendi, qualità dei prodotti) alla soddisfazione culturale di bisogni sociali (benessere degli animali, mantenimento dei paesaggi culturali).

Gli obiettivi della UE corrispondono alla struttura per assi del Regolamento 1698/2005 (FEASR), dove il secondo asse dovrebbe assumere il ruolo di cardine della programmazione in termini innovativi e finanziari, e sono:

1. Il miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale;
2. Il miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale;
3. Il miglioramento della qualità della vita e diversificazione dell'economia rurale.

La individuazione di un contesto di obiettivi integrati di politica rurale proattivi alle strategie di sostenibilità si è sviluppato nel corso degli ultimi anni, portando alla definizione di un insieme di priorità vincolanti a scala europea. Queste sono:

- l'incremento della competitività del settore agricolo e forestale (azioni chiave: IT, formazione, integrazione delle filiere agroalimentari, sviluppo di mercati agricoli non alimentari ed energetici, produzione di servizi ambientali);
- l'incremento della qualità della vita nelle aree rurali attraverso processi di diversificazione;
- lo sviluppo della capacità locale di occupazione e diversificazione del mercato;
- la traduzione delle priorità in programmi;

– l'assicurazione l'integrazione, la concentrazione e il coordinamento degli sforzi mediante gli strumenti comunitari, nazionali e locali.

L'impostazione nazionale

Il PSN ha cercato, mediante una lunga negoziazione con le parti sociali e istituzionali interessate, di recepire in maniera coerente le impostazioni comunitarie, suggerendo nella definizione dei PSR la messa a punto dei seguenti principi:

1. concentrazione degli interventi per motivi legati tanto alla limitatezza delle risorse quanto al perseguimento delle priorità;
 2. massima sinergia tra le misure dei singoli PSR e tra queste e quelle messe in atto dalle politiche di coesione e dalle politiche nazionali e regionali;
 3. collegamento tra interventi finanziati e strumenti di pianificazione e gestione delle risorse naturali e dei rischi associati (idrogeologico, desertificazione, incendi).
- I principi che concorrono alla definizione degli obiettivi generali sono gli stessi tre obiettivi espressi a livello comunitario.

Nel caso dei temi inerenti la **gestione delle risorse naturali**, per il ruolo dominante che hanno nella strategia adottata, l'obiettivo relativo alla **tutela delle acque** si dovrebbe perseguire con la contestuale attivazione di misure dell'Asse II e I, con una concentrazione degli interventi nelle aree a forte "criticità ambientale". Inoltre si dovrebbero sostenere le imprese agricole, zootecniche e forestali che si impegnano ad attuare pratiche e tecniche agronomiche compatibili con il risparmio idrico, gli interventi di forestazione, di consolidamento dei versanti, la creazione di zone tampone e di espansione fluviale.

Nel caso della tutela della **biodiversità** agro-pastorale dei sistemi rurali ad elevato valore naturali-

stici si dovrebbero attivare buona parte delle misure dell'Asse II, mediante il sostegno dei metodi di produzione estensivi e il mantenimento delle risorse genetiche, nonché il collegamento funzionale tra habitat diversi attraverso la creazione di nuovi ambienti paraturali. Si prevede poi di integrare gli effetti della condizionalità mediante misure che favoriscano la tutela degli ambienti nonché la realizzazione e diffusione di ecosistemi agro-forestali e naturaliformi (filari, siepi e piccole formazioni forestali, piccole zone umide, produzioni a perdere) che favoriscano i processi ecologici legati al mantenimento della biodiversità. Correlando sempre tutto con gli strumenti pianificatori e dedicati. Anche nel caso delle misure attuabili per il perseguimento dell'obiettivo di **tutela del suolo** l'integrazione con le misure Asse II dovrebbe essere attuata con alcune misure dell'Asse I e gli interventi dovrebbero essere concentrati nelle zone fragili (per erosione, contaminazione, salinizzazione) in maniera complementare a quelli previsti nei Piani di Assetto Idrogeologico, quadro di riferimento programmatico per le azioni svolte dal FESR. Analizzando infine l'obiettivo inerente la produzione di biomassa e la diffusione di pratiche/attività per la **riduzione dei gas serra**, particolarmente critico per l'Italia in relazione al contesto di impegni assunti in merito, oltre alle misure di forestazione, riforestazione e gestione forestale, si prevede di perseguire l'obiettivo bioenergetico attraverso lo sviluppo di filiere cortissime e corte, includendo il ricorso a misure di investimento aziendale collegando questi interventi ad un Piano Energetico coerente con gli obiettivi Nazionali e Comunitari.

Per quanto riguarda il livello nazionale, si caldeggia la definizione

di strumenti di coordinamento tra interventi comunitari, nazionali e regionali. Questa impostazione iniziale dovrebbe favorire un aumento del buon governo (*governance*) sulla base della sussidiarietà tra governo regionale e locale, mediante modelli di decentramento basati sulla reale implementazione di quei processi partecipativi tanto raccomandati.

Novità dell'approccio strategico 2007-2013

Da tutto ciò, tra le novità strategiche della programmazione 2007-2013 si sottolineano in particolare:

- il passaggio definitivo da una politica settoriale (agricola) ad una politica di sviluppo non settoriale, indirizzata a tutti gli operatori rurali (**non solo** agricoli);
- il perseguimento di obiettivi strategici coerenti tra UE, SM, Regioni attraverso la stesura dei documenti strategici e operativi (QSN, PSN, PSR, POR);
- il monitoraggio e verifica annuale della efficacia ed efficienza dei PSR, che consente una costante adattamento dello strumento di programmazione (PSR);
- la **territorializzazione** (concentrazione) degli interventi per rendere efficaci gli investimenti limitati;
- la **integrazione, la coerenza e la complementarità** degli investimenti.

Quest'ultimo punto si dovrebbero perseguire all'interno dei PSR mediante integrazione tra assi e misure; tra PSR, Politica di Coesione Unitaria (Fondi Strutturali + FAS) e nazionale; tra tutto ciò e le politiche e le strategie comuni (cambiamenti climatici, energia, biodiversità).

Priorità intervenute

Alcuni degli obiettivi prioritari che sostengono la politica di sviluppo rurale si sono notevolmente

rafforzati negli ultimi mesi, a carico in particolare del secondo asse strategico.

Ciò in conseguenza delle comunicazioni della Commissione e delle conclusioni della Presidenza Europea in relazione alle iniziative sui **cambiamenti climatici** e sulla **politica energetica**, intraprese per rendere l'Europa leader nella affermazione del nuovo modello di sviluppo a bassa emissione.

Le attività riguarderanno tanto le azioni di **mitigazione** che quelle di **adattamento**.

Le novità più importanti riguardano il fatto che l'approccio per affrontare temi di questa portata deve essere **integrato** e sviluppato mediante le **politiche** (e i **finanziamenti**) **Europei**, e che ciò deriverà non da accordi volontari, ma cooperativi.

Per le energie rinnovabili, come nel caso del Protocollo di Kyoto, verranno fissati obiettivi nazionali commisurati alle caratteristiche dello stato membro (livello energie rinnovabili e mix energetico) con un obbligo del rispetto dell'obiettivo minimo sui biocarburanti. Il negoziato sarà evidentemente duro e si concluderà a fine anno, sulla scorta dell'esperienza maturata nell'ambito del *burden sharing* dell'ETS per Kyoto.

L'accordo prevede di soddisfare parte dell'obbligo sulle rinnovabili con una quota minima di biocarburanti (10%) sul totale dei consumi di benzina e gasolio per autostrazione, per l'evidente peso (in negativo) che hanno i trasporti nel problema, e per il peso che hanno i paesi leader (Germania, Francia) nel biodiesel.

Il pericolo è che si attribuisca ai biocarburanti virtù che non hanno, per i possibili effetti perversi che li possono caratterizzare in termini di competizione con la filiera agroalimentare, di importazioni a bilancio positivo di CO₂, di rapporto tra energia spesa e resa dispo-

nibile alla trazione.

All'accordo a livello nazionale si collegherà, sulla base delle indicazioni attuali e del semplice buon senso, un programma concordato stato - regioni con una suddivisione degli obblighi in termini di *mix* di rinnovabili per regione, evidentemente legati alle caratteristiche dei diversi territori.

Queste modifiche, molto rapide, degli scenari internazionali favoriscono il ruolo competitivo offerto dalle azioni che contribuiscono a dare soluzioni a questi problemi, presenti nelle politiche di Sviluppo Rurale, che dovranno partecipare, come tutte le altre politiche Europee, al perseguimento degli obiettivi sopra ricordati.

Questo contributo sarà reso a maggior ragione possibile per la possibilità di revisione costante data all'attuazione del Fondo FEASR. I temi coinvolti sono, in particolare: – lo sviluppo di *sink* di carbonio attraverso le attività di riforestazione, afforestazione e gestione forestale (e di gestione del suolo); – la produzione di energia rinnovabile (a bilancio CO₂ pari a 0 o negativo); – la riduzione dei rischi ambientali (con particolare riferimento all'ambito idrogeologico, al tema degli incendi e della desertificazione).

Tutti questi ambiti concorrono al mantenimento dei paesaggi culturali, senza i quali è improbabile si sviluppino un'economia legata al territorio grazie alla offerta turistica e alla qualità dei prodotti.

Limiti e rischi della strumentazione attuale rispetto agli obiettivi iniziali

Limiti del PSN

Per perseguire il traghetamento dello sviluppo dei territori rurali

europei e nazionali è necessario che strumenti operativi (PSR) individuino con chiarezza quale elemento tra impresa, filiera e territorio debba essere al centro delle attenzioni dello SR in termini di strategie e risorse messe a disposizione degli interventi.

Il Piano Strategico Nazionale ha provato a rispondere a questa domanda, ma lungo il faticoso percorso negoziale con le Regioni, è giunto a una declinazione delle aree di intervento senza indicazioni vincolanti sulle strategie, priorità e integrazione fra i diversi elementi. Questo risultato, per la verità fortemente voluto dalle Regioni, ha lasciato un'ampia libertà di programmazione limitando le potenzialità di un cambiamento strategico.

Infatti l'indicazione del PSN ha riguardato solo l'**opportunità** di un'integrazione delle diverse misure sia al livello di singola impresa, sia a livello di filiera produttiva, sia a livello di territorio, e l'indicazione di **possibili** modalità di integrazione che **potrebbero** essere utilizzate congiuntamente, o impiegate anche in modo complementare a livello tematico e/o territoriale.

Se l'approccio previsto obbligatoriamente dal Regolamento è quello Leader riferito all'Asse 3, il PSN suggerisce sia una integrazione aziendale sia un approccio Leader (settoriale e territoriale). Nel primo caso per favorire lo sviluppo di singole aziende rispetto a determinati beneficiari/obiettivi (**pacchetti**: donne, giovani, qualità ...), nel secondo caso per più beneficiari su un obiettivo specifico (**filiere**: agroalimentari e forestali, qualità, bio-energie, turismo rurale) e nel terzo caso più beneficiari (integrazione **territoriale**) per valorizzare le risorse locali.

Il rischio che sta venendo alla luce è la costruzione di PSR attorno alla filiera "agricola" o al più

"agroalimentare", ma comunque con scarso riferimento al ruolo dell'impresa singola e del territorio di riferimento, e ancor meno al ruolo della **gestione delle risorse naturali** come **cardine** di un nuovo modello di sviluppo.

Riguardo a quest'ultima considerazione, non a caso, il meccanismo indicato per la spinta al traghetamento da politica settoriale a politica di sviluppo consisteva nel drastico ri-bilanciamento finanziario degli assi a favore del secondo rispetto al primo, cosa che ha assunto contorni deboli a livello nazionale. E non a caso, inoltre, le osservazioni della Commissione al PSN si stanno concentrando sulla scarsa coerenza circa le indicazioni relative alla integrazione della componente ambientale.

Infatti secondo la Commissione il PSN deve essere rivisto per quanto riguarda la corrispondenza tra Direttiva 2000/60/CE, i capitoli riguardanti l'estensione della rete irrigua, e **sull'impianto circa le previsioni relative ai cambiamenti climatici** (ovvero energia, sostanza organica nei suoli, riforestazione ...) e **biodiversità**.

Limiti dei PSR

Riguardo alle previsioni di integrazione previste dal PSN, i pacchetti di misure (integrazione aziendale) sono sostanzialmente previsti in tutti i PSR per favorire il ricambio generazionale (giovani), le pari opportunità (donne), la riconversione/diversificazione produttiva e l'innovazione (qualità e bioenergie), pescando in misura dominante dall'Asse 1 e a corredo dall'Asse 2 e 3.

I progetti settoriali sono invece schematizzabili, con sigle più o meno variabili, come di filiera (PIF) e/o collettivi (PC), o come Progetti Tematici Strategici (PTS). Nel primo caso si punta allo stimolo di filiere mediante innovazione, competitività, commercializzazio-

ne ed efficienza del settore agricolo (coinvolgendo imprese – organizzazioni collettive – Enti e agenzie) e associando misure dall'Asse 1 e parzialmente dagli assi 2 e 3. Nel secondo caso si intende la valorizzazione di prodotti di specifici territori (bioenergia, risorse idriche, credito e valorizzazione fondiaria) coinvolgendo sia Enti pubblici sia imprese ed utilizzando misure da tutti gli assi e da altri fondi.

Infine, l'integrazione territoriale si basa sui progetti integrati di area (PIAR, PIA, PIT), che hanno dato risultati non esattamente soddisfacenti nella precedente programmazione in termini di impegno e ancor meno di spesa, che affrontano tematiche trasversali (risorse idriche, ambiente, infrastrutture) utilizzando misure dai diversi assi e **da diversi fondi**.

A prescindere dalla incertezza dei rapporti tra i Piani di Sviluppo Locale (gestiti dai Gruppi di Azione Locale dei Leader) e la progettazione territoriale, sembra che il bilancio tra territorio, filiera e operatore rurale (non necessariamente agricolo) necessario a una nuova politica di sviluppo non si sia consolidato.

Lo scenario che si delinea rimane in buona misura **settoriale**, con sconfinamenti nella politica agraria, ma senza più una forte integrazione con il primo pilastro della PAC. Si rischia di perdere l'obiettivo primario della politica di sviluppo rurale, ovvero lo sviluppo sostenibile delle aree rurali mediante l'uso integrato, concertato e concentrato territorialmente delle risorse, e di mantenere i PSR meri strumenti di sostegno del settore agricolo e agroalimentare.

Quello che **non** si dovrebbe riscontrare nei PSR sono gli elementi che caratterizzavano la vecchia PAC, ovvero il ruolo centrale delle filiere rispetto al territorio sulla base di un meccanismo distrettuale che

escludeva l'impresa, o del ruolo associato all'impresa nei confronti della filiera a prescindere dal territorio (secondo la vecchia logica settoriale), o, infine, del territorio in relazione alla impresa con esclusione della filiera.

Quello che dovrebbe emergere dovrebbe essere piuttosto un bilanciamento tra tutti questi elementi, con una chiara spinta su un uso innovativo delle risorse naturali, dove il territorio non costituisce solo il distretto di riferimento, ma il contesto economico, culturale, tradizionale, ambientale, che definisce i possibili rapporti tra impresa e filiera.

Ma un indice di quanto non si sia ancora in sintonia con questa logica deriva dalla richiesta della Commissione sulla necessità, per i PSR, di rispettare **almeno** la suddivisione delle risorse per asse indicate dal PSN, che già non scosta di molto il peso dell'Asse 2 rispetto alla programmazione precedente.

La governance dell'integrazione

Le politiche di sostenibilità ambientale possono essere perseguite attraverso una serie di regolazioni dei comportamenti, in buona parte legati alla condizionalità nel caso della politica di sviluppo rurale, oppure in base ad azioni progettuali alla trasformazione, mantenimento e gestione delle risorse naturali.

Infatti le risorse naturali sono generate da sistemi complessi, e per tale motivo la loro gestione non può corrispondere a singole azioni, ma a complessi di azioni integrate.

Quindi per sviluppare appieno la trasformazione della politica di sviluppo rurale da settoriale a trasversale mediante un uso competitivo e sostenibile delle risorse naturali, **l'integrazione, la concentrazione e il coordinamen-**



to risultano **necessari** e non semplicemente utili.

Questi tre elementi derivano dalla integrazione tra politiche a livello strategico (PSN, QSN, PSR, POR), tra assi e misure di un programma per aumentarne l'efficacia, tra attori economici e sociali per favorire processi di sviluppo, e nei territori per uno sviluppo favorevole alla coesione economica e sociale. Sulle scelte e sui limiti della integrazione all'interno dei PSR si è scritto sopra. Permane un problema di *governance* in termini generali, soprattutto se riferito alla integrazione di più risorse, anche nazionali e locali, sperabilmente concentrate territorialmente.

I documenti strategici nazionali di riferimento (QSN in relazione al PSN) auspicano una serie di azioni per agevolare il processo di integrazione tra la politica regionale e quella di sviluppo rurale, sia a livello centrale (integrazione tra programmi) che a livello regionale (gestione politiche di sviluppo ru-

rale e regionale), mentre a livello locale si fa affidamento alla esperienza dei PIT (che non è stata sempre positiva) e dei Leader.

In questo caso il QSN (più che il PSN) insiste sulla nuova natura della politica di sviluppo rurale e sulla necessità di coinvolgimento dei diversi operatori rurali (e non solo agricoli) e delle istanze della popolazione rurale. Gli elementi per giungere ad una reale *governance* dovrebbero considerare i seguenti aspetti:

- prevedere la possibilità di combinare i diversi fondi all'interno della progettazione territoriale integrata;
- incentivare i progetti che prevedano un collegamento tra programmi diversi nello stesso territorio (risorse nazionali, fondi strutturali, per l'agricoltura e per lo sviluppo rurale);
- prevedere il coordinamento temporale nella gestione dei programmi monofondo rispetto alla progettazione territoriale;

– collegare il sistema di monitoraggio dei fondi strutturali a quello dei programmi di sviluppo rurale.

Ad oggi però non sembra che gli strumenti ipotizzati per realizzare gli elementi sopra ricordati abbiano visto la nascita; i diversi fondi, presumibilmente, impegneranno risorse su bandi diversi gestiti da diverse autorità di gestione in tempi non necessariamente coincidenti.

Non a caso, a questo proposito, la Commissione chiede come strumento minimo di definire con maggiore certezza i criteri di demarcazione adottati tra il Fears e gli altri strumenti finanziari disponibili (Fers, Fep, Fse, Feaga, Aiuti di stato).

L'allontanamento della impostazione iniziale

La forza della impostazione strategica iniziale, di reale rottura da politica settoriale a politica di sviluppo sostenibile, si è dunque in-

debolita mano a mano che si scendeva di livello programmatico. Questo fenomeno era prevedibile: a) per le crescenti pressioni delle lobby rispetto alle amministrazioni locali; b) per la viscosità tipiche dell'apparato burocratico a modificare prassi, procedure ed abitudini; c) per il peso relativo, in una struttura di riferimento ancora settoriale, di operatori non direttamente agricoli; d) per il peso ancora inferiore delle istanze delle popolazioni rurali.

La concentrazione e l'approccio Leader sono risultati modesti rispetto alle impostazioni, e l'approccio strategico è risultato fiaccato dal fatto che molte regioni hanno agito come se il processo strategico, e in particolare la fase

nazionale, non esistesse. Questo ha comportato sfalsamenti più o meno gravi, in particolare nella definizione delle aree per la concentrazione degli interventi, dalla impostazione nazionale, con dannosi rallentamenti alle procedure di approvazione nazionale e regionale.

Il ruolo della VAS

È necessario ora rilevare come l'applicazione della Direttiva 2001/42/CE della VAS assuma un ruolo fondamentale in tutto il processo valutativo della attuale programmazione, a livello nazionale e regionale.

Alla VAS non viene demandato un ruolo fittizio di valutazione *ex ante*, ma un ruolo effettivo di valuta-

zione integrata e continua del processo programmatico, vero strumento per la valutazione degli impatti (positivi o negativi) dell'attuazione delle politiche di sostenibilità nel tempo. È soprattutto su questo strumento che è opportuno puntare per la stima della integrazione della componente ambientale nelle politiche e nella correzione degli interventi.

Questo ruolo è d'altronde ricordato come trainante dal QSN per la valutazione degli effetti della programmazione nel suo complesso (POR e PSR), che prevede inoltre la sinergia e delle attività valutative dei diversi strumenti programmatici, con attività di valutazione comuni e integrate tra le Autorità di gestione e i diversi programmi. Ma al di là di queste indicazioni, che si sperano stringenti, si rileva come la Commissione richieda la **quantificazione degli obiettivi di sostenibilità ed i relativi indicatori** in conformità ai risultati delle analisi della valutazione *ex ante* di ciascun PSR, evidentemente da prevedere dove assente, in funzione della loro approvazione.

Opportunità

Dalla analisi condotta emerge la necessità di contribuire a mantenere l'obiettivo iniziale, ovvero del traghettamento di una politica settoriale, oggi insostenibile, verso una nuova politica di sviluppo grazie ad un uso innovativo delle risorse e delle capacità.

Questo può essere fatto individuando gli strumenti più opportuni per adattare le azioni dei PSR agli obiettivi originali e alle nuove priorità, nell'ambito della gestione sostenibile delle risorse naturali che può e deve diventare nuovo fattore competitivo, promuovendo caratteristiche innovative nel sostegno allo sviluppo.

Le politiche di sostenibilità am-

biennale possono essere perseguite attraverso una serie di regolazioni dei comportamenti, in buona parte legati alla condizionalità nel caso della politica di sviluppo rurale, oppure in base ad azioni progettuali alla trasformazione, mantenimento e gestione delle risorse naturali.

Obiettivi generali di sostenibilità

Riguardano la correzione delle deviazioni ricordate sopra rispetto alle esigenze strategiche iniziali via via affievolitesi.

In particolare riguardano il riorientamento dei PSR verso il sostegno di una politica non settoriale ma legata allo sviluppo sostenibile territoriale basata su uno sviluppo sostenibile.

Sostenibilità ambientale: le priorità emergenti

Come ricordato, nello sviluppo rurale la sostenibilità ambientale si può perseguire attraverso una serie di regolazioni forzanti legate al complesso tema della condizionalità, oppure in base alla incentivazione di azioni legate alla trasformazione, mantenimento e gestione delle risorse naturali.

Considereremo solo il secondo caso, che si distingue per approccio e modalità, e non necessariamente per risultato.

Le priorità emergenti a scala Europea (e mondiale) riguardano gli stessi obiettivi precedentemente previsti, articolati con maggiore dettaglio, e considerano:

- la produzione di energia rinnovabile (a bilancio CO₂ pari a 0 o negativo);
- lo sviluppo di *sink* di carbonio attraverso le attività di riforestazione, afforestazione e gestione forestale (e, in prospettiva, di gestione del suolo);
- la riduzione dei rischi ambientali (con particolare riferimento all'ambito idrogeologico, al tema



degli incendi e della desertificazione);

– l'adeguamento alla Direttiva Acque.

Considerando queste ultime attività, si può puntare verso la creazione di un mercato delle esternalità in termini di servizio svolto dalle comunità rurali.

Energia

La possibilità di sviluppo di biocombustibili per trazione in Italia presenta dei limiti di estensione dovuti alla necessità di ridurre il rischio di competizione *food-no food*, legati alla sicurezza alimentare e alla riduzione delle distorsioni di mercato conseguenti.

Maggiore spazio possono trovare, in particolare nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale, le filiere a biomassa legnosa da usi agroforestali e residui (foresta, agricoltura), e nei PSR queste opportunità possono essere massimizzate incanalando le misure per la realizzazione di filiere cortissime e corte.

Nel primo caso si tratta di integrazione di misure per la microgenerazione aziendale, al fine di attivare non solo l'"offerta" ma anche la "domanda" di biomassa.

Nel secondo caso invece si tratta di promuovere la cogenerazione diffusa micro-media (50kW - 2 MW) per sfruttare la vicinanza tra luogo di produzione e di consumo in loco (comunità rurale/gruppo di aziende) e la possibile vendita dell'energia e del calore come attività connesse alle imprese agricole e produttive di reddito agrario (Legge 266/2006). Per questo tipo di intervento l'integrazione non dovrebbe essere semplicemente settoriale (filiera), ma anche territoriale, e comportare la possibilità di attingere anche finanziariamente ad altri fondi e incentivi (Fesr, nazionali).

Per questo tipo di piani si riscontrano una serie di criticità:

TABELLA 1 - CLASSIFICAZIONE DEI VALORI ESTERNI RELATIVI AI BENI-SERVIZI PUBBLICI LOCALI O GLOBALI POTENZIALMENTE CONSIDERATI DALLE POLITICHE DI SVILUPPO RURALE

| Beni e servizi | Valore d'uso | | Valore d'opzione (uso futuro, diretto o indiretto) | Valore di non uso (indipendente da un uso individuale) |
|-------------------|--|---|--|--|
| | diretto | indiretto | | |
| Privati e locali | Biomassa (legno, fibra, altro), uso ricreativo, medicinali ... | | | |
| Pubblici e locali | | Protezione idrogeologica-incendi, qualità delle acque | | Valori etico-estetici, culturali |
| Pubblici globali | Turismo, attività ricreativa | Fissazione carbonio | Diversità genetica (possibili usi medici futuri) | Conservazione biodiversità ... |

– mancanza di coerenza tra filiera e caratteristiche territoriali in termini di operatori e disponibilità di risorse locali;

– mancanza di collegamento competitivo tra produzione agricola e nuovi mercati (energia);

– adozione di tecnologie inadeguate (settore nuovo, molti rischi);

– accettabilità locale dell'intervento.

Queste criticità non possono essere risolte solo dalla previsione di una serie di prerequisiti per il sostegno del piano-progetto, ma dalla previsione di **forti azioni locali di assistenza tecnica** per la messa in rete delle disponibilità di risorse e di capacità, e per l'individuazione dei territori favorevoli a questo sviluppo. Gli elementi previsti dal PSR nella definizione di questi strumenti dovrebbero quindi prevedere:

– pre-requisiti piani di filiera (quantificazione obiettivi; analisi territoriale dei fattori di produzione; analisi di fattibilità tecnica e logistica; analisi finanziaria; analisi economica; analisi del rischio-impatto);

– certificazione tecnologie ed impatti (bilancio emissioni CO₂ negativo);

– collegamento esplicito agli strumenti di gestione (Piano forestale, Piano Energetico) anche in previsione della rapida evoluzione delle politiche europee, e quindi nazionali e regionali, in tal senso.

Sink di carbonio

Il tumultuoso evolvere degli eventi punta l'attenzione sulla evoluzione del contributo delle politiche di Sviluppo Rurale, più che sul contributo attuale, alla creazione di fissazione di carbonio da parte delle attività agroforestali, anche considerato il ruolo associato a queste attività che l'Italia ha negoziato.

I PSR riconoscono questo contributo attraverso una serie di misure: conversione di seminativi in prati permanenti - sistemi forestali e/o agroforestali se positivi in termini di biodiversità; incremento della sostanza organica mediante gestione agronomica; la gestione forestale attiva orientata all'utilizzo sostenibile dei boschi esistenti. Si prevedono poi una serie di misure tese alla riduzione di emissioni, in particolare azotate, con l'ammmodernamento di ricoveri animali, stoccaggio dei reflui zootecnici e alla realizzazione di piccoli im-

pianti di produzione biogas, ecc. Nel primo tipo di azioni, affinché il contributo dei PSR sia reso massimo nel tempo, è necessario prevedere la possibilità di una loro quantificazione e territorializzazione, per un inquadramento sempre più stringente rispetto alle stime relative al Protocollo di Kyoto. Inoltre, oggi le misure sinergiche (elette) legate ai cambiamenti climatici non corrispondono ad un mercato del carbonio, di non facile attuazione; questo comunque genera una dispersione del sostegno in azioni scollegate da un risultato locale: manca, in altri termini, l'incentivo locale per la fissazione della CO₂, e un registro regionale collegato al registro nazionale. Ma ciò non esclude un suo possibile sviluppo futuro.

I PSR possono quindi ottimizzare il contributo delle misure volte alla lotta ai cambiamenti climatici indicando gli effetti previsti mediante la VAS, monitorandone l'evoluzione, prevedendo la geo-referenziazione delle misure collegate.

In questo modo si perseguirebbero sia gli obiettivi di quantificazione del contributo delle attività di fissazione in previsione di una evoluzione degli accordi internazionali

relativi ai cambiamenti climatici, sia la previsione-prevenzione della messa a punto degli strumenti nel caso si rendesse disponibile un potenziale mercato del carbonio per le attività agro-forestali.

Riduzione dei rischi ambientali e creazione di mercati dei servizi ambientali

La riduzione dei rischi ambientali corrisponde ad una serie di attività coordinate sul territorio, che sono (o possono essere) svolte dagli operatori rurali. Escludendo le attività di servizio antincendio attivo, queste riguardano il rischio idrogeologico, il rischio incendio, il rischio desertificazione, il rischio idrico (qualità delle acque), il rischio di riduzione della biodiversità. Le azioni interessate riguardano soprattutto gli Assi 1 e 2 e corrispondono alla creazione di sistemi forestali, agro-forestali, prati stabili, pratiche culturali (inerbimenti, *cover-crops*) e sistemazioni idrauliche.

Queste azioni possono concorrere sinergicamente alla riduzione dei rischi ricordati, e contribuiscono esplicitamente (creazione di siepi e filari) o implicitamente al mantenimento di paesaggi culturali, e alle opportunità legate a questo in termini di offerta turistica, biodiversità e qualità dei prodotti.

Molte delle misure nell'asse I e II dei vari PSR rievocano infatti la sinergia reciproca nel perseguimento della riduzione di questi rischi, ma rischiano di disperdere il sostegno in azioni scollegate da un risultato locale (la riduzione di un rischio condiviso) rendendo incoerente il rapporto tra offerta di servizio ambientale e domanda di riduzione di un rischio.

Se si sostiene una attività prevenendone un servizio circa la riduzione di un rischio comune, si genera una opportunità, evitando il rischio di generare sovvenzioni improduttive a fondo perduto. Lo



SR può concretizzare questa opportunità:

- promuovendo l'integrazione territoriale, e non solo aziendale, delle azioni;
- prevedendo un beneficio stimabile degli effetti ambientali previsti dalla integrazione delle azioni incentivate attraverso:
 - la previsione di stima della riduzione del rischio, costantemente aggiornabile, nello strumento previsto (Valutazione Ambientale Strategica),
 - la geo-referenziazione delle azioni corrispondenti al servizio ambientale svolto;
 - il collegamento delle azioni agli strumenti pubblici di gestione dei rischi suddetti (idrico, idrogeologico, incendi, desertificazione: Piani forestali, Piani di tutela delle Acque, Piani di Bacino per l'assetto idrogeologico...).

Quali strumenti per quali risultati

Gli strumenti per la definizione di una linea strategica e quindi applicativa di una politica innovativa come quella di sviluppo rurale sono estremamente complessi e passano una serie di filtri interpretativi, spesso associati a resistenze culturali e burocratiche, che portano ad aumentarne la complessità iniziale.

Per poter contribuire a rendere queste politiche sempre più strumento per uno sviluppo sostenibile in un mondo che cambia rapidamente, è necessario individuare alcuni elementi chiari che permettano una analisi comparata degli strumenti operativi in corso di stesura, e quindi l'individuazione dei meccanismi tecnici per influenzare l'implementazione della politica nei territori.

Dalla analisi svolta è stato possibi-

le trarre alcuni elementi con i quali confrontare le stesure tanto dei PSR che delle VAS per rivalutare il ruolo della gestione sostenibile delle risorse naturali come elementi di competitività nello sviluppo sostenibile delle aree, tenuto conto della funzione non più settoriale di questa politica. Nei **PSR** dovrebbe essere verificabile:

- la descrizione dei meccanismi frenanti le azioni non concentrate territorialmente e dei meccanismi premianti le azioni integrate territorialmente (anche per settore o azienda, in base alle specifiche territoriali);
- la descrizione dei meccanismi premianti gli interventi che vedono la partecipazione sinergica tra le misure del PSR e di tutte le fonti disponibili (fondi strutturali, fondi nazionali e regionali);
- la descrizione dei meccanismi premianti gli interventi di gestione territoriali, che dovrebbero preve-

dere un loro esplicito utilizzo negli strumenti di pianificazione e gestione delle risorse naturali e dei rischi associati (idrogeologico, desertificazione, incendi, qualità delle acque, biodiversità);

- la georeferenziazione delle azioni di trasformazione/gestione territoriale (lavorazioni, piantagioni, cure culturali ...) tese alla riduzione di un rischio ambientale, e la definizione della procedura di collegamento delle azioni agli strumenti pubblici di gestione delle risorse naturali e/o dei rischi suddetti (Piani forestali, Piani di tutela delle Acque, Piani di Bacino per l'assetto idrogeologico ...);

- la georeferenziazione delle azioni di trasformazione/gestione territoriale tese alla creazione di *carbon sink* e la definizione esplicita del rapporto tra servizio ambientale locale fornito delle azioni georeferite e sostegno finanziario;
- nel caso delle filiere energetiche, la previsione di un sostegno-sportello per l'individuazione preventiva delle condizioni territoriali, logistiche ed ambientali più favorevoli, e nel caso della creazione:

- di filiere energetiche cortissime (aziendali, inter-aziendali) la definizione di una verifica di bilancio emissioni CO₂ negativo, e del meccanismo di collegamento agli strumenti di gestione (Piano forestale, Piano Energetico);

- di filiere energetiche corte (entro 100 km) la definizione di pre-requisiti: piani di filiera, la certificazione tecnologie ed impatti (bilancio emissioni CO₂ negativo), il collegamento esplicito agli strumenti di gestione (Piano forestale, Piano Energetico);

- Le procedure per combinare i diversi fondi all'interno della progettazione territoriale integrata e i meccanismi incentivanti i progetti che prevedano un collegamento tra programmi diversi nello stesso territorio (risorse nazionali, fondi strutturali, per l'agricoltura e per

lo sviluppo rurale);

Nelle **VAS** dovrebbe essere sempre verificabile il rapporto tra interventi e gli obiettivi di sostenibilità previsti, e in particolare:

- La quantificazione degli obiettivi relativi ai *sink* di carbonio da ottenere nel corso della programmazione e degli indicatori per monitorarne l'andamento;

- La quantificazione degli obiettivi relativi alla produzione di bioenergie (calore, energia, trazione) da ottenere nel corso della programmazione e degli indicatori per monitorarne l'andamento;

- La quantificazione degli obiettivi relativi alla riduzione dei rischi ambientali (idrogeologico, incendi, desertificazione, idrico-qualità delle acque) da ottenere nel corso della programmazione e degli indicatori per monitorarne l'andamento.

Infatti la forza della VAS sta proprio nella sua capacità di verificare la capacità di una politica i grado di raggiungere gli obiettivi prefissati nel tempo, e richiami dei temi sopra elencati per i PSR nei PSR stessi senza una relativa valutazione nelle VAS corrispondenti, rimangono meri adempimenti burocratici di ordine letterario.

La presenza degli elementi ricordati garantisce una serie di obiettivi. Il primo è, banalmente, il fattivo perseguimento degli obiettivi originali della strategia comune.

Il secondo è l'innesco di quei meccanismi innovativi senza i quali la sostenibilità dello sviluppo non è facilmente perseguibile. Ci si riferisce in particolare al progressivo sviluppo di mercati relativi alle esternalità, in grado di legare localmente l'offerta di servizi ambientali alla domanda di riduzione dei rischi ambientale e/o mantenimento-gestione di risorse naturali. Questi beni pubblici, sia locali che globali, possono essere classificati nell'ambito dei paesaggi rurali come illustrato in Tabella 1.

Il terzo obiettivo, fondamentale nel-

l'ambito della visione strategica di questa politica resa intenzionalmente adattabile all'evoluzione delle condizioni nel periodo di programmazione, è la possibilità di rendere possibile il collegamento operativo di questo strumento di indirizzo dello sviluppo sostenibile nelle aree rurali, con le priorità che stanno rapidamente imponendosi a livello Europeo. Queste sono determinate dalla volontà di cogliere la necessità delle riduzioni di emissioni di gas serra come opportunità nello sviluppo di una economia nuova e riguarderanno tutte le politiche europee. Le politiche di sviluppo rurale contribuiranno direttamente:

- alla mitigazione delle emissioni;
- alla produzione di energie rinnovabili;

- alla predisposizione di azioni di adattamento alle modificazioni climatico-geografiche in atto.

Pertanto la predisposizione di strumenti in grado di collegarsi ai nuovi piani energetici che gli stati membri dovranno redigere per raggiungere gli obiettivi energetici (vincolanti) per ogni stato membro, e ai possibili piani analoghi relativi alle emissioni e agli adattamenti che (sperabilmente) dovranno essere organizzati a scala nazionale.

Considerando infine il fatto che:

1. i PSR come previsti dal Regolamento 1698/2005 presentano meccanismi di revisione annuale, che consentono una notevole adattabilità del sostegno all'evoluzione delle condizioni di contesto e rispetto alle impostazioni iniziali;

2. la VAS deve consentire una quantificazione degli obiettivi di sostenibilità e deve presentare strumenti costantemente aggiornabili per la loro stima e verifica; si presenta una reale opportunità per contribuire a mantenere le politiche di sviluppo rurale nella direzione strategica intesa, tenendo conto dei rapidi cambiamenti nelle politiche generali che stanno inter-

correndo.

Questa opportunità risulterebbe rinforzata dalla messa a punto di quegli strumenti di *governance* costantemente richiamati e previsti nei documenti strategici, ma dei quali ancora non si vede la realizzazione. Strumenti senza i quali rimane una chimera la realizzazione di piani-progetto che prevedano un collegamento tra programmi diversi nello stesso territorio (risorse nazionali, fondi strutturali, per l'agricoltura e per lo sviluppo rurale), il coordinamento temporale nella gestione dei programmi monofondo rispetto alla progettazione territoriale, o il collegamento tra sistema di monitoraggio dei fondi strutturali a quello dei programmi di sviluppo rurale.

Gli strumenti richiamati nel QSN e nel PSN riguardano la costituzione di un Tavolo Nazionale di coordinamento delle strategie nazionali, la definizione di gruppi di lavoro interistituzionali su tematiche specifiche per tradurre l'integrazione tra politiche in una maggiore efficacia degli interventi, la realizzazione di azioni di coordinamento nell'ambito del monitoraggio e della valutazione dello sviluppo rurale, delle politiche di coesione e delle altre politiche nazionali.

Infine, a livello locale sarebbe estremamente importante, nell'ambito delle azioni di Assistenza Tecnica e Consulenza Aziendale, un supporto in termini di formazione da un lato e assistenza specifica dall'altro, sulle tematiche ambientali e di sostenibilità.

Vale infine la pena sottolineare che gli strumenti per rendere adattabile, efficaci ed efficiente questo periodo di programmazione nel raggiungimento degli obiettivi previsti ci sono: tutto sta ad utilizzarli con coraggio e capacità di visione.

Daniel Franco

Autore

Daniel Franco è esperto senior del Ministero dell'Ambiente, Direzione Ricerca, Ambiente e Sviluppo.