

Proposta di revisione del PSN 2007-2013 - art. 12 bis di cui al Reg. (CE) n.74/2009

Indicazioni metodologiche per la revisione e per i gruppi di lavoro

(a cura di Franco Mantino)



1. Introduzione

A seguito della modifica apportata dal Reg. (CE) n. 74/2009 e dalla Decisione 2009/61/CE, relativa agli Orientamenti Strategici Comunitari, sono stati identificate nuove priorità («nuove sfide») per indirizzare l'utilizzazione delle risorse della modulazione obbligatoria. In realtà le cosiddette «nuove sfide» pongono enfasi su priorità già tenute in considerazione nel PSN (cambiamenti climatici, energie rinnovabili, gestione risorse idriche, biodiversità), mentre solo marginalmente introducono nuove priorità (accompagnamento della ristrutturazione del settore lattiero-caseario, innovazione, e banda larga).

Non si tratta quindi di rivedere la struttura del PSN in modo sostanziale, bensì di adattarla alla maggiore enfasi posta su tali priorità. Ciò non richiede pertanto una ri-articolazione delle priorità presenti nel PSN, bensì la messa in evidenza di come le azioni attivabili dal PSN e dai PSR possono contribuire meglio alle priorità suddette.

Peraltro, il modificare radicalmente il PSN e i PSR in una fase molto delicata di entrata a regime andrebbe a tutto detrimento della stessa programmazione 2007-2013, compromettendone l'efficienza.

Quindi, ferme rimanendo le priorità del PSN per ciascun Asse, si tratta sostanzialmente di declinare meglio tali priorità per incorporare le nuove sfide e documentare come possono essere implementate.

La base giuridica fondamentale per la revisione del PSN è fornita dal nuovo articolo 12 bis del Reg. (CE) n.1698/2005, che tra l'altro stabilisce che la revisione debba avvenire entro il 30 giugno 2009.

Le parti del PSN da integrare alla luce delle modifiche richieste appaiono quindi le seguenti:

- Cap. 1- analisi della situazione socio-economica e ambientale;
- Cap. 2- strategia generale del Piano;
- Cap. 3- strategia per asse;
- Cap. 4-coerenza e complementarità

Qui di seguito si propone un possibile approccio alla modifica dei capitoli menzionati.

2. Analisi della situazione socio-economica e ambientale

Per ciò che riguarda il capitolo 1 "Analisi della situazione socio-economica e ambientale", è necessario apportare delle integrazioni che tengano conto delle questioni poste dalle nuove sfide. Le considerazioni che seguono sono finalizzate all'inserimento di nuovi paragrafi e/o di ampliamento di quelli esistenti per includere l'analisi dei fabbisogni legati alle nuove sfide, fermo restando che ciascuna sfida deve trovare un approfondimento nell'apposito gruppo di lavoro.

Ristrutturazione settore lattiero-caseario. Occorre includere un paragrafo specifico dal titolo “Le problematiche specifiche del settore lattiero-caseario” subito dopo il paragrafo “Le problematiche generali delle filiere produttive” (pagina 11 del PSN). A proposito di questa sfida occorrerebbe evidenziare i principali punti critici della filiera e quindi i principali fabbisogni di intervento con le misure disponibili nel regolamento sullo sviluppo rurale. In pratica, se l’obiettivo è quello di migliorare la competitività di una filiera esposta in misura crescente al mercato a causa della eliminazione delle quote latte, si tratterebbe di evidenziare su quali segmenti della filiera o su quali problemi/opportunità agire per rafforzare la competitività del settore in questione.

Biodiversità. Occorre valutare se e quanto vada integrato il paragrafo omonimo a pagina 12 del PSN. Appare opportuno integrare quantomeno questo paragrafo con una descrizione più accurata della biodiversità in tutte le sue componenti (diversità genetica, delle specie e degli ecosistemi), di come sia evoluta negli ultimi anni e del ruolo dell’agricoltura e delle foreste nelle dinamiche della diverse componenti.

Risorse idriche. Occorre integrare il paragrafo omonimo a pagina 13 del PSN. Questo lavoro andrebbe fatto nella direzione di approfondire alcune questioni sollecitate dall’allegato II, per ciò che riguarda gli effetti potenziali delle operazioni suggerite: a) risparmio idrico; b) riserve idriche; c) qualità delle acque. In relazione a questi temi, poi, nella parte relativa alla strategia andrebbero proposte delle azioni chiave.

Cambiamenti climatici. Questa sfida appare forse la meno documentata del PSN, nella parte di analisi. Occorrerebbe forse rivedere e ampliare il paragrafo omonimo a pagina 13 del PSN, alla luce dei contenuti del libro bianco della CE di prossima pubblicazione.

Energie rinnovabili. Occorre includere un paragrafo ad hoc nell’ambito di 1.1 “Il sistema agro-industriale e forestale”, considerando le energie rinnovabili come se fossero una filiera in modo da esaltarne il ruolo di generazione di reddito, oltre che di potenziale impatto sull’ambiente (e in particolare sulle variabili più legate ai cambiamenti climatici). Occorre anche integrare la descrizione delle aree C e D per ciò che riguarda le opportunità che le energie rinnovabili offrono sotto il profilo della diversificazione delle attività e dei redditi nelle aree in questione.

Innovazione. Occorre includere un paragrafo sui legami tra ricerca, adozione dell’innovazione e impatto di questa innovazione sulle variabili biodiversità, risorse idriche, cambiamenti climatici e energie rinnovabili. Appare importante sottolineare che l’approfondimento sull’innovazione non è di tipo generale, ma sulle potenzialità della produzione di innovazione per le grandi sfide introdotte dall’Health Check. Questo significa che bisognerebbe fare una sintetica descrizione sulla composizione interna delle innovazioni prodotte in Italia in campo agricolo (secondo le informazioni disponibili per gli anni più recenti) e tentare una valutazione qualitativa sulla loro adeguatezza o meno rispetto alla domanda potenziale che emerge sulle nuove sfide. Da qui trarre la necessità di un rafforzamento dell’azione in favore di una maggiore diffusione (in quanto la ricerca

è fuori dalla portata dei PSR) delle innovazioni prodotte. Questo nuovo paragrafo sull'innovazione potrebbe essere collocato nell'ambito di 1.1 "Il sistema agro-industriale e forestale" in quanto le misure da utilizzare si collocano nell'Asse 1.

Banda larga. Su questa sfida l'analisi del PSN è del tutto carente. Pertanto, occorre includere un paragrafo ad hoc nell'ambito di 1.3 "Le condizioni socio-economiche del territorio rurale italiano". Il paragrafo ad hoc, pur in un contesto in cui la presentazione dell'analisi è fatta per area, come nel PSN attuale, consentirebbe di focalizzare meglio l'attenzione sulla sfida specifica. Su questo tema, oltre che un'analisi delle dotazioni infrastrutturali, esterne all'azienda quindi, occorrerebbe documentare la diffusione dell'accesso a Internet nelle aree rurali e più specificamente nelle aziende agricole, per fornire una rappresentazione dei potenziali fabbisogni.

3. La strategia generale del Piano

L'approccio da seguire nella revisione di questo capitolo parte dall'assunzione che la struttura degli attuali obiettivi prioritari di asse rimane inalterata e quindi non è da modificare a seguito dell'Health Check.

Dunque, le integrazioni da apportare in questa parte del PSN sono di vario tipo e riguardano:

- a) **L'asse prioritario:** occorre specificare su quali delle nuove sfide l'asse prioritario in questione può contribuire in maniera più rilevante.

Esempio:

Asse I "Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale"

Integrazione alla descrizione generale: *" L'Asse in questione può contribuire altresì al perseguimento di priorità di tipo orizzontale legate ai cambiamenti climatici, alle energie rinnovabili, alla gestione delle risorse idriche, alla ristrutturazione del settore lattiero-caseario, all'innovazione e alla diffusione della banda larga. Tale contributo si esplica in modo differenziato in funzione delle caratteristiche e delle potenzialità dell'asse e naturalmente anche del modo in cui l'asse viene declinato nelle singole regioni attraverso il proprio PSR."*

- b) **L'obiettivo prioritario dentro ogni asse:** nella descrizione generale dell'obiettivo prioritario bisogna indicare su quale delle nuove sfide l'obiettivo stesso può avere maggiore impatto;
- c) **Le azioni chiave:** nella descrizione delle azioni-chiave di ciascun obiettivo prioritario, bisogna aggiungere/evidenziare maggiormente quelle azioni-chiave che più contribuiscono alla/e sfida/e in questione;

- d) **Le priorità territoriali:** aggiornare le priorità territoriali laddove le nuove sfide abbiano una connotazione territoriale precisa. Questo può essere il caso di quelle sfide che richiedono una aggiunta/evidenziazione di azioni chiave negli assi 3 e 4;
- e) **Le tipologie di azioni integrate:** in alcuni casi l'implementazione di nuove sfide può essere opportunamente attuata anche attraverso qualcuna delle forme di azione integrata prevista dal PSN. Occorrerebbe menzionare in quale caso ciò potrebbe avvenire (es. pacchetti aziendali e/o progetti integrati di filiera per il lattiero-caseario; progetti integrati di area che includano anche interventi per la banda larga, etc.);
- f) **L'equilibrio tra gli assi del Piano (paragrafo 2.7):** le nuove sfide non andranno ad incidere sul rispetto dell'equilibrio finanziario tra gli assi. Tuttavia la proposta di modifica del regolamento attuativo (Reg. 1974/2006) contiene un articolo che prevede la seguente norma: il PSN deve quantificare, sia pure in modo approssimativo e indicativo, come il contributo FEASR si ripartisca tra le priorità identificate dalle nuove sfide e giustificare tale allocazione. Tale quantificazione può essere condotta, per quanto sia indicativa, solo grazie ad un lavoro di quantificazione preventiva da parte delle regioni. Questo aspetto richiede ovviamente un approfondimento specifico con le stesse regioni.

Alcune questioni metodologiche da affrontare e da concertare con le regioni:

a) Selezionare solo alcune sfide e trascurare il resto?

Allo stato attuale della elaborazione delle priorità regionali e del tempo che ci rimane per definire le modifiche del PSN, sembra improbabile che si possa andare ad una selezione "concertata" delle nuove sfide da assumere. Realisticamente, la situazione attuale farebbe propendere per un'inclusione di tutte le sfide nel testo del PSN rivisto. Tuttavia questa scelta deve uscire chiaramente dalla concertazione con le regioni, anche perché alcune potrebbero avere una propensione a concentrare fortemente anziché a spalmare le poche risorse su tutte le sfide.

b) Fino a che punto spingersi nella descrizione delle azioni chiave?

Questo è il problema che comporta maggiore attenzione nella revisione del PSN. Nel PSN la descrizione delle azioni chiave è piuttosto ampia e generale e non entra nel merito di singole operazioni.

Il riferimento più appropriato per stabilire il livello di dettaglio delle azioni chiave del PSN è rappresentato dagli Orientamenti Strategici Comunitari rivisti dopo l'Health Check. Quindi i gruppi di lavoro sui singoli temi devono far riferimento ai nuovi OSC per individuare le principali azioni chiave relative alle singole sfide.

Il dettaglio richiesto in termini di operazioni dall'allegato II è valido per i PSR e non per il PSN (l'articolo dove vengono menzionate le operazioni specifiche connesse alle nuove sfide è il 16 bis che riguarda i PSR e non il 12 bis che concerne la revisione del PSN).

c) Come evidenziare i collegamenti tra analisi socio-economica e ambientale e nuove sfide?

I collegamenti devono emergere già nella descrizione socio-economica e ambientale nel capitolo 1 del PSN. Su questo punto ci si è soffermati già nella discussione del contenuto del capitolo 1. Non appare opportuno descrivere tali collegamenti nella strategia, anche per non appesantire ulteriormente il testo.

4. La strategia per Asse

In questa sezione del PSN gli interventi di revisione concernono i seguenti aspetti:

- a) Un'esigenza di integrazione, per ciò che riguarda gli indicatori per le energie rinnovabili, la ristrutturazione del settore lattiero-caseario, la banda larga e eventualmente l'innovazione;
- b) Una integrazione del capitolo monitoraggio e valutazione per porre l'enfasi sul fatto che le nuove sfide richiedono una cura specifica in termini di monitoraggio finanziario e probabilmente un focus tematico in termini di valutazione. La proposta di modifica del regolamento di attuazione, infatti, richiede ai PSR una operazione di pianificazione finanziaria e di definizione di effetti e indicatori piuttosto dettagliata, che non appare possibile se non si prevede un sistema di monitoraggio che tenga conto di questa esigenza di ulteriore dettaglio.

5. Coerenza e complementarità

Per ciò che riguarda la coerenza e la complementarità, si pone l'esigenza di integrare il PSN sulle seguenti questioni:

- a) **Complementarità tra sostegno alla ristrutturazione del settore lattiero-caseario e politica nazionale.** Qui si tratta sostanzialmente di spiegare che le politiche nazionali non sono in conflitto con le strategie comunitarie di rafforzamento della competitività del settore lattiero-caseario. Integrare il paragrafo su "Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale" (pag. 81);
- b) **Coerenza con gli interventi per l'innovazione nel sistema agro-alimentare.** Qui si tratta di enfatizzare come vi possano essere sinergie tra gli interventi nazionali per la ricerca e quelli per l'innovazione promossi attraverso il PSN. Integrare il paragrafo su "Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale" (pag. 81);
- c) **Coerenza e complementarità con le filiere bio-energetiche.** Sembra sufficiente quanto integrato recentemente (pag. 83), ma una valutazione più specifica spetta al gruppo di lavoro;
- d) **Coerenza e complementarità con le politiche per la biodiversità.** Rispetto alla precedente versione, il nuovo PSN dovrebbe tener conto del Piano nazionale per la

biodiversità e di come si possano stabilire sinergie con questo. Integrare paragrafo su “Miglioramento dell’ambiente e dello spazio rurale” (pag. 84);

- e) **Coerenza e complementarità tra aiuti alla banda larga nei PSR** e politiche nazionali (piano nazionale) e FESR (spiegare i compiti di ciascuno e dove si pone la demarcazione tra i diversi interventi). Integrare il paragrafo su “Qualità della vita nelle aree rurali e diversificazione dell’economia rurale” (pag. 84);
- f) **Coerenza e complementarità con gli orientamenti comunitari in tema di cambiamento climatico** (Libro bianco). Qui si tratta di riprendere le indicazioni principali provenienti dalla CE e spiegare come si connettono alla strategia del PSN. Integrare paragrafo 5.6 “La coerenza e la complementarità con le altre politiche: le altre strategie comunitarie” (pag. 88).