

**Orientamenti per la redazione del
Piano Strategico Nazionale nel settore
dello sviluppo rurale**

**1. L'approccio strategico alla programmazione nella proposta di
Regolamento sullo sviluppo rurale**

La proposta di Regolamento del Consiglio sullo sviluppo rurale introduce, nel sistema di programmazione 2007-2013, un approccio diverso da quello attualmente in vigore. L'innovazione consiste, in particolar modo, nel passaggio ad una programmazione di tipo strategico.

La programmazione 2000-2006 è caratterizzata da programmi di sviluppo rurale che si spingono ad un livello di dettaglio molto alto, certamente maggiore di quanto venga fatto con i programmi finanziati dai Fondi strutturali. Ciò porta indubbiamente ad irrigidire non solo la programmazione, ma anche e soprattutto la gestione e il necessario adattamento delle varie politiche in corso d'opera. Di qui l'introduzione di un approccio basato su un maggiore contenuto strategico a livello comunitario e, via via che si scende dal livello nazionale a quello regionale, su una maggiore flessibilità decisionale nella definizione degli interventi di maggior dettaglio.

In sintesi, l'approccio strategico alla programmazione è fondato su quattro principi basilari:

- a) il primo principio consiste nella concentrazione su un numero limitato di obiettivi prioritari, che sono rappresentati dagli assi portanti dell'intervento comunitario per lo sviluppo rurale (competitività del settore agricolo e forestale; gestione del territorio; diversificazione dell'economia rurale e qualità della vita nelle zone rurali);

- b) il secondo principio dell'approccio strategico è rappresentato da un sistema di programmazione che prevede la formulazione e l'articolazione della strategia di intervento dal livello comunitario, attraverso l'elaborazione di Orientamenti Comunitari (approvati dal Consiglio), a quello nazionale (attraverso il Piano Strategico Nazionale - PSN) e, infine, a quello regionale (attraverso il programma di sviluppo rurale - PSR). Al riguardo il regolamento lascia a ciascuno Stato membro la scelta del livello territoriale più opportuno per la definizione del programma di sviluppo rurale (nazionale o regionale). A differenza dell'attuale fase di programmazione, gli orientamenti comunitari verrebbero approvati dal Consiglio su proposta della Commissione. I programmi di sviluppo rurale, così come accade oggi, dovrebbero essere approvati dalla Commissione con apposita Decisione;
- c) il terzo principio si identifica con una più chiara distinzione di ruoli tra Commissione e Stati membri, nel senso che la Commissione si riserva il ruolo di intervenire maggiormente nella definizione della strategia generale fissando i principali obiettivi strategici, un minimo di bilanciamento tra essi e un set di indicatori per monitorare e valutare il raggiungimento degli obiettivi stessi. Di converso gli Stati membri, e l'Italia intende avvalersi al meglio di tale opportunità, hanno una certa flessibilità nel dosare l'importanza degli assi strategici, nel definire maggiormente le strategie di intervento e le modalità con cui attuarle attraverso il Piano Strategico Nazionale (PSN), nel modulare più liberamente il peso finanziario delle misure all'interno degli assi prioritari e, infine, nello scegliere con minori vincoli come applicare le misure di intervento;
- d) infine, il quarto principio base consiste in un rafforzamento degli strumenti di monitoraggio e valutazione per verificare annualmente i progressi dei programmi di sviluppo rurale. Tale rafforzamento è sicuramente una condizione imprescindibile per allentare, da parte della Commissione ed anche degli Stati membri, il loro ruolo e la loro presenza nella fase di definizione e gestione operativa delle misure di

intervento. La principale novità in questo campo concerne l'introduzione di un rapporto annuale di sintesi nazionale

2. Le finalità del Piano Strategico Nazionale per lo sviluppo rurale

Nel sistema di programmazione delineato dal nuovo regolamento la vera novità è rappresentata dal Piano Strategico Nazionale (PSN). In tale sistema al PSN verrebbero assegnate le seguenti funzioni:

- a) il PSN rappresenta lo strumento nel quale vengono indicate, da un lato, la coerenza di tipo verticale tra orientamenti comunitari e PSR regionali e, dall'altro, la coerenza orizzontale tra i diversi PSR, specialmente nei Paesi a forte decentramento regionale;
- b) in funzione delle strategie di sviluppo rurale concertate tra Stato e Regioni e secondo quanto stabilito dal Regolamento, il PSN indica linee generali sulle opportunità di raccordo tra lo sviluppo rurale con la PAC e le politiche di coesione. Le Regioni e le Province Autonome, nei PSR, definiscono e coordinano tale raccordo;
- c) il PSN predispone il quadro finanziario comune entro cui si collocano tutti i PSR e assicura la flessibilità finanziaria necessaria per salvaguardare l'efficienza del sistema nazionale, nel rispetto di regole definite.
- d) il PSN fornisce orientamenti generali per l'applicazione delle politiche di sviluppo rurale in stretta concertazione con le Regioni e le Province Autonome e con la consultazione delle parti economiche e sociali;
- e) il PSN può fornire anche metodologie comuni per tutto il territorio nazionale al fine di facilitare e rendere più spedita l'applicazione del regolamento da parte delle Regioni e delle Province Autonome.

3. Proposta di contenuto del Piano Strategico Nazionale per lo sviluppo rurale

Fermo restando che il contenuto del PSN deve tener conto di quanto previsto dal Regolamento, da un lato, delle scelte operate dalle Regioni e dalle Province Autonome e del coinvolgimento delle parti economiche e sociali, dall'altro, il PSN andrà costruito e articolato intorno ai seguenti capitoli:

- I. La situazione attuale, l'evoluzione dello sviluppo rurale in Italia e i risultati della programmazione 2000-2006;
- II. Il quadro delle competenze nell'ordinamento costituzionale, il metodo di costruzione del PSN e le modalità di coinvolgimento del partenariato;
- III. Le linee di indirizzo generale per le politiche di sviluppo rurale;
- IV. La coerenza con le altre politiche di intervento nazionali e comunitarie;
- V. Il quadro finanziario comune;
- VI. Aspetti comuni per il monitoraggio e la valutazione, i controlli e le sanzioni;
- VII. L'elenco dei programmi regionali di sviluppo rurale.

Tali capitoli andranno sviluppati e verificati in itinere nell'ambito di un tavolo di concertazione nazionale, con la partecipazione di tutti gli attori istituzionali. I principi che dovranno governare l'impostazione e l'elaborazione del PSN sono:

- flessibilità finanziaria;
- sussidiarietà;
- verificabilità degli obiettivi;

Un rilievo prioritario va attribuito al punto relativo al Quadro finanziario. Esso andrà costruito in modo tale da rappresentare l'allocazione delle risorse comunitarie e nazionali per Asse prioritario. Rifletterà le scelte assunte in sede regionale, per cui appare evidente che andrà costruito in parallelo con la definizione dei piani finanziari regionali. Dovrà consentire di rimodulare la programmazione finanziaria nel corso del periodo 2007-2013,

secondo regole comuni, puntando alla realizzazione degli obiettivi di spesa per Asse e a livello nazionale (regola n+2 a livello nazionale). Ciò richiede un emendamento della proposta di Regolamento attuale, che dovrebbe essere presentato in fase di negoziato. Nella configurazione attuale del sistema di programmazione, in caso di assenza di PSN che contenga un quadro finanziario formalmente approvato con decisione comunitaria, diviene praticamente impossibile garantire una flessibilità finanziaria fra Regioni e Province Autonome.

Un altro aspetto di notevole rilevanza nell'ambito del PSN è la definizione di obiettivi e strategie validi per la programmazione. Il sistema di obiettivi e strategie deve essere sufficientemente ampio e generale da poter essere riconosciuto valido da tutte le Regioni e le Province Autonome e nel contempo discendere dalla programmazione regionale. In questo senso, la previsione di obiettivi quantificabili si limiterà alla scelta di pochi e veramente significativi obiettivi di livello alto, evitando di scendere a livello di dettaglio eccessivo (misura) e mantenendo una generalizzazione a livello di Asse prioritario. Tale sistema di obiettivi di livello alto dovrà consentire la verificabilità dell'impatto del PSN in fase intermedia e in fase conclusiva del periodo di programmazione.

Un ulteriore aspetto concerne il quadro di orientamenti metodologici comuni che il PSN potrà fornire alla programmazione regionale per assicurare un supporto necessario a tutte le regioni e per garantire uno standard qualitativo minimo in alcuni campi di rilevante interesse procedurale. In questo senso l'esperienza della programmazione attuale ha messo in luce l'utilità di un approccio comune ai problemi procedurali al fine di migliorare l'efficienza della gestione. A tal fine il PSN approfondirà un percorso comune su aspetti quali:

- monitoraggio e valutazione;
- controlli e sanzioni;
- definizione aree svantaggiate;
- modalità di applicazione dell'approccio LEADER;
- gestione finanziaria "*envelope*" nazionale.

4. Il metodo di concertazione con Regioni e Province Autonome e la consultazione delle parti economiche e sociali. Il Cronoprogramma

In quanto momento di collegamento tra orientamenti strategici comunitari e programmi regionali, il PSN deve essere definito in partenariato con la Commissione Europea, le Regioni e le Province Autonome, le Amministrazioni nazionali interessate e con la consultazione delle parti economiche e sociali. Ciò implica che il PSN, una volta noti gli orientamenti strategici della Commissione, deve essere costruito in parallelo con i programmi regionali. Ciò contribuirà a non rallentare la costruzione dei PSR, rafforzandone, anzi, i legami e la coerenza. Le compatibilità finanziarie e strategiche tra PSN e PSR vanno costruite in itinere, con un processo di concertazione che prevede un confronto continuo tra MiPAF, Regioni e parti economiche e sociali. Ciò significa anche che la definizione del PSN non è preliminare all'elaborazione dei PSR regionali, ma procede di pari passo con essi, evitando così di porre un ulteriore passaggio formale che potrebbe rallentare l'approvazione dei PSR.

A tal fine, opportune indicazioni regionali di massima alla redazione del PSN dovranno essere trasmesse, al più tardi, entro il 30 giugno 2005.

Per consentire un'effettiva concertazione tra i diversi soggetti istituzionali, appare necessario, così come si è operato anche nel corso della preparazione dell'attuale fase di programmazione, istituire un tavolo specifico che prepari la nuova fase mediante il contributo di ciascuno e verifichi continuamente lo stato di avanzamento dei documenti tecnici prima della definitiva approvazione del PSN in sede di Conferenza Stato-Regioni. Secondo quanto previsto dall'articolo 6 della proposta di regolamento, il tavolo di concertazione rappresenterebbe la modalità secondo cui il nostro Paese dovrà organizzare la partecipazione ed il coinvolgimento di tutto il partenariato nel rispetto delle competenze istituzionali, vale a dire:

- a) le amministrazioni regionali;

- b) rappresentanti delle principali amministrazioni nazionali (economia e finanze, ambiente, infrastrutture, salute, ricerca, welfare, ecc.);
- c) le parti economiche e sociali;
- d) i principali rappresentanti della società civile.

Il lavoro condotto nell'ambito del tavolo di concertazione nazionale preparerà anche la posizione italiana per il negoziato sul PSN con la Commissione Europea, così come previsto dall'articolo 11 bis del Regolamento.

Il cronoprogramma allegato illustra le principali fasi e la tempistica prevedibile al fine di garantire l'approvazione del PSN entro la fine del 2005 e dei PSR della nuova generazione entro giugno 2006. Tale data appare funzionale alla predisposizione delle procedure attuative (bandi) già nel corso del 2006 ed alla successiva erogazione dei primi pagamenti nel corso del 2007.

Perché il percorso delineato venga rispettato appieno occorre altresì vengano governati alcuni fattori che possono condizionare negativamente il rispetto della tempistica, di cui occorre tenere adeguatamente conto. Innanzitutto, il fatto che gli orientamenti strategici comunitari siano adottati nei tempi effettivamente previsti, in quanto condizionano di fatto tutto l'avvio del processo di programmazione. In secondo luogo, l'opportunità che venga compresa nell'agenda anche la presentazione e l'approvazione del regolamento applicativo e dei nuovi orientamenti in tema di aiuti di Stato, che possono avere un ruolo fondamentale nell'indirizzo e nella preparazione dei programmi di sviluppo rurale e, prima ancora, anche del PSN.

Cronoprogramma della programmazione dello sviluppo rurale 2007-2013

Fasi nuova programmazione	2004	2005				2006			
	IV Trim	I Trim	II Trim	III Trim	IV Trim	I Trim	II Trim	III Trim	IV Trim
1. Adempimenti comunitari									
a. Approvazione regolamento del Consiglio									
b. Approvazione Orientamenti strategici									
2. Piano Strategico Nazionale									
a. Concertazione nazionale (tavolo nazionale)									
b. Predisposizione PSN									
c. Concertazione comunitaria									
d. Approvazione PSN Conferenza Stato-Regioni									
3. Programmi regionali di Sviluppo Rurale									
a. Preparazione e presentazione									
b. Negoziato e approvazione									