

CAPITOLO 15

LA POLITICA DI SVILUPPO RURALE E DI COESIONE NEL 2007-2013

15.1 La riforma della politica comunitaria per lo sviluppo rurale

15.1.1 Il percorso di riforma

Il percorso di riforma delle politiche di sviluppo rurale comunitarie per il 2007-2013 si è appena concluso con l'approvazione da parte del Consiglio Europeo nel giugno del 2005, e la successiva pubblicazione ad ottobre 2005, del nuovo regolamento sullo sviluppo rurale (Regolamento (CE) n. 1698/2005). Tuttavia, è nel 2004 che si pongono le basi per l'avvio del nuovo periodo di programmazione, individuando i principali orientamenti delle politiche di sviluppo rurale per il 2007-2013.

L'ultima fase di riforma della politica comunitaria per lo sviluppo rurale, infatti, prende le mosse nel febbraio del 2004 con la comunicazione della Commissione sulle prospettive finanziarie per la nuova fase di programmazione (COM (2004) 101 final) che delinea i fabbisogni finanziari e le nuove priorità per l'Unione allargata, con riferimento sia alle politiche di coesione (si veda par. 15.2) che alla politica agricola comunitarie e ad i suoi obiettivi. In particolare, per quel che concerne la politica agricola, i diversificati obiettivi afferenti al primo e al secondo pilastro della PAC sono ricondotti ad un'unica priorità: "Gestione sostenibile e protezione delle risorse naturali: agricoltura, pesca e ambiente". Lo sviluppo rurale, dunque, non sarà più integrato nella programmazione dei Fondi strutturali, comportando un trasferimento di risorse da questi al nuovo budget per lo sviluppo rurale. Secondo la prima proposta sulle nuove prospettive finanziarie, nell'ipotesi in cui il tasso di contribuzione al bilancio dell'Unione dei singoli Stati membri fosse rimasta all'1,24% del reddito lordo nazionale, come previsto dall'attuale disciplina di bilancio, le risorse disponibili per lo sviluppo rurale sarebbero state pari a 88.753 miliardi di euro per l'intero periodo 2007-2013, mentre il budget annuale sarebbe aumentato da 10.544 miliardi di euro nel 2006 a 13.205 miliardi nel 2013 (Commission of the European Communities, 2004b)¹. Il budget disponibile per lo sviluppo rurale sarebbe aumentato quindi in maniera sostanziale tra il 2006 e il 2013 (circa il 25% a prezzi 2004) per venire incontro alle esigenze dell'allargamento. A queste risorse si sarebbero aggiunte inoltre le risorse provenienti dalla modulazione degli aiuti diretti, circa 7,1 miliardi di euro, e quelle derivanti dalla riforma delle OCM cotone e tabacco, che dovrebbero ammontare a 1,4 miliardi di euro.

Purtroppo, l'effettivo peso delle risorse finanziarie destinate allo sviluppo rurale, e di conseguenza al futuro di queste politiche, è stato ridimensionato a seguito dell'accordo sulle nuove prospettive finanziarie 2007-2013 raggiunto nel dicembre 2005 (cfr. capitolo 7), avvalorando i timori espressi da più parti in questo (Henke, Storti, 2004; Mantino, 2005).

Nonostante l'incertezza del quadro finanziario, nel luglio del 2004 si è avuta la pubblicazione, da parte della Commissione, della proposta di regolamento del Consiglio sul supporto allo sviluppo rurale per il periodo 2007-2013, in contemporanea a quella del nuovo regolamento sul finanziamento della politica agraria comune, che apre prospettive interessanti per la riforma dei meccanismi del secondo pilastro (Monteleone, 2005). Il testo, accogliendo tutte le esigenze e proposte che erano state già avanzate nel corso della seconda Conferenza europea sullo

¹ Per maggiori dettagli sulle prospettive finanziarie per il periodo di programmazione 2007-2013 si rimanda al capitolo 7 di questo volume.

sviluppo rurale di Salisburgo (novembre 2003), che ha rappresentato un'importante occasione di incontro tra tutti gli attori dello sviluppo rurale, introduce importanti innovazioni in tema di semplificazione degli strumenti finanziari, con l'introduzione del FEASR e di un unico programma di sviluppo rurale, secondo il principio "*one fund, one programme*" e prevede l'adozione di un approccio strategico alla programmazione e gestione degli interventi, oltre all'inserimento del LEADER nel *mainstreaming* delle politiche di intervento (Commissione Europea, 2003).

Il negoziato sulla nuova proposta di regolamento, che a partire dal 2007 rappresenterà il quadro giuridico di riferimento per l'attuazione delle politiche comunitarie di sviluppo rurale sia per le regioni fuori Obiettivo 1 che per quelle Obiettivo 1, viene avviato nel settembre del 2004 per concludersi nel giugno dell'anno successivo con il raggiungimento di un accordo politico e tecnico sul testo regolamentare, ma non sulle prospettive finanziarie che, come precedentemente rilevato, sono state successivamente riviste al ribasso. Occorre sottolineare come il negoziato abbia in alcuni casi ridotto la portata innovativa delle proposte avanzate dalla Commissione, come ad esempio è avvenuto con la soppressione dell'articolo relativo all'istituzione di una riserva di *performance* (3%) delle risorse complessivamente allocate agli Stati membri da destinare all'approccio LEADER.

A livello nazionale il processo che dovrà portare alla definizione degli orientamenti nazionali e dei programmi per la nuova fase è stato avviato già nel marzo 2005, con la costituzione di un tavolo di concertazione nazionale che vede la partecipazione di tutti gli attori istituzionali coinvolti (il MiPAF e le altre amministrazioni centrali interessate dall'attuazione degli interventi, le Regioni e le parti economiche e sociali) nell'impostazione ed elaborazione del Piano strategico nazionale (PSN) attraverso un metodo concertativo e partecipativo.

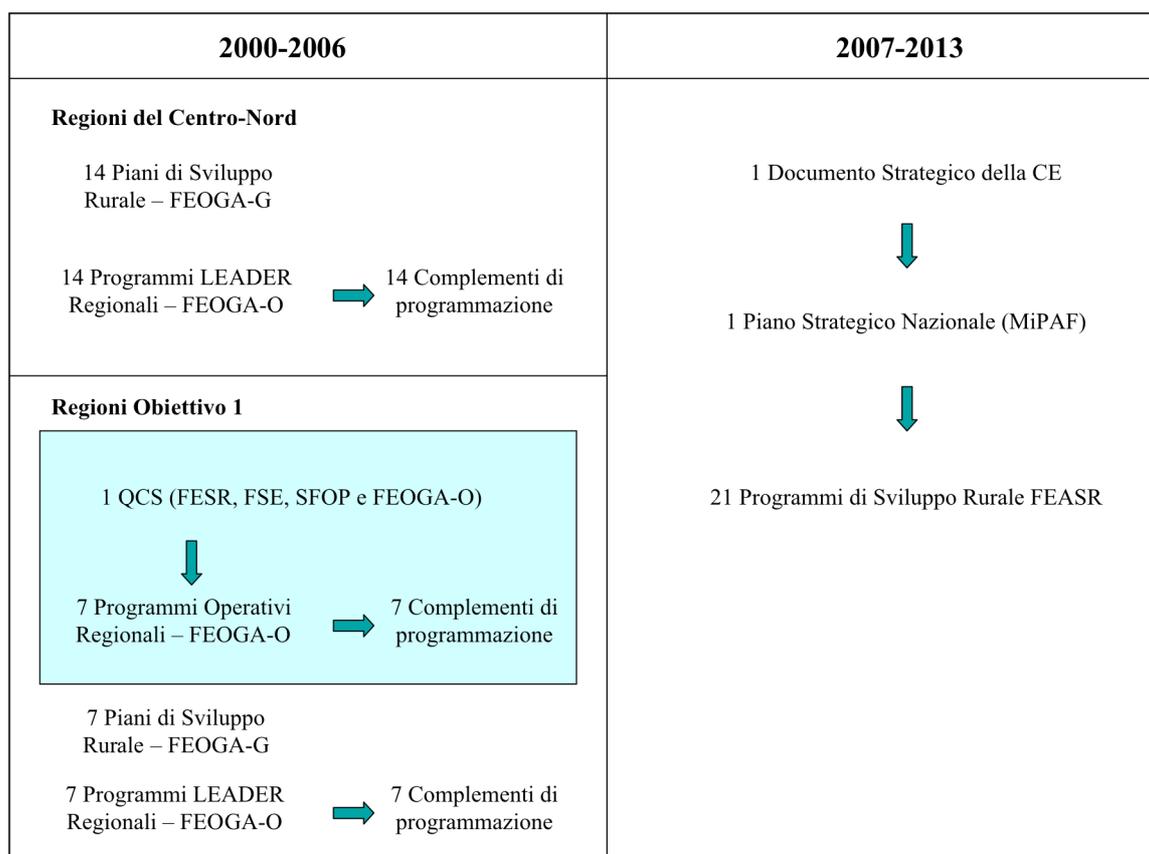
15.1.2 I principali contenuti del Regolamento (CE) n. 1698/2005

Le novità previste dal nuovo regolamento sul supporto allo sviluppo rurale fanno riferimento a tre principali ambiti:

- la programmazione e gestione degli interventi;
- gli obiettivi prioritari e le misure;
- l'approccio integrato e il LEADER.

In tema di *programmazione e gestione degli interventi* una importante novità, che determina una semplificazione sostanziale rispetto al passato, è rappresentata dall'introduzione di un fondo unico per lo sviluppo rurale. In termini di gestione finanziaria si è optato per una soluzione a metà tra i meccanismi di funzionamento del FEOGA-Orientamento e quelli del Garanzia: si prevede infatti l'applicazione della regola del disimpegno automatico sulla base del meccanismo dell'*n+2* a livello di programma e il mantenimento degli organismi pagatori come Autorità di pagamento. Ciò semplifica notevolmente la gestione dei programmi rispetto alla passata programmazione, in cui ci si è dovuti confrontare con regole diverse tra ambiti di programmazione (POR, PSR, LEADER), ma pone sicuramente un'esigenza di riorganizzazione all'interno delle amministrazioni nazionali e regionali coinvolte. Per quanto riguarda il sistema di programmazione, il Regolamento (CE) n. 1698/2005 prevede la possibilità di adottare un programma nazionale di sviluppo rurale o di più programmi regionali di sviluppo rurale, ma esclude la possibilità di soluzioni miste così come di una gestione finanziaria del meccanismo *n+2* a livello nazionale.

Fig. 15.1 - La programmazione dello sviluppo rurale nel 2007-2013. Confronto con il 2000-2006



L'altra grande novità riguarda l'adozione di un approccio strategico alla programmazione e gestione degli interventi che implica:

- l'introduzione di un piano strategico comunitario e di un piano strategico nazionale. In particolare, il nuovo Regolamento prevede l'adozione di un documento di linee guida comunitarie per la programmazione 2007-2013, che fisserà le priorità strategiche a livello comunitario per l'attuazione di ciascuno degli assi previsti. Le linee guida dovranno essere adottate con decisione del Consiglio entro 3 mesi dall'approvazione del regolamento (Commissione delle Comunità Europee, 2005f). Tali linee guida potranno essere sottoposte a Revisione intermedia. Sulla base delle linee guida comunitarie gli Stati membri dovranno definire un Piano strategico nazionale da sottoporre alla Commissione prima dell'invio dei Programmi di sviluppo rurale. Non si prevede, tuttavia, una sua approvazione con Decisione comunitaria. Il PSN, che definisce le linee di fondo della programmazione comunitaria nei singoli Stati membri per gli anni 2007-2013, dovrà essere coerente con gli indirizzi strategici della Commissione Europea, garantire la coerenza tra i diversi livelli di attuazione delle politiche di sviluppo rurale e prevedere adeguati meccanismi di coordinamento con l'azione degli altri Fondi strutturali. L'introduzione di un Piano strategico nazionale è un'importante opportunità per garantire maggiore coerenza tra le strategie regionali e definire regole comuni su aspetti orizzontali quali il controllo, il monitoraggio e la valutazione;
- l'individuazione nel Regolamento di tre obiettivi prioritari che daranno luogo ad altrettanti assi prioritari (ASSE I - Competitività del settore agricolo e forestale; ASSE II - Gestione

- ambientale; ASSE III - Diversificazione economica delle aree rurali e qualità della vita) e le relative misure di intervento, su cui dovrà basarsi la programmazione degli interventi;
- l'equilibrio tra i diversi obiettivi perseguiti dai programmi da garantire attraverso il rispetto di soglie minime di spesa per asse fissate dal Regolamento (25% ASSE I; 10% ASSE II; 10% ASSE III);
 - il rafforzamento delle attività di monitoraggio e valutazione. In particolare, il Regolamento introduce il monitoraggio strategico, finalizzato a verificare lo stato di attuazione, da un lato, delle linee guida comunitarie e, dall'altro, del PSN e quindi la loro capacità di raggiungere i rispettivi obiettivi. Concretamente, il Regolamento prevede la redazione di un rapporto di sintesi a livello comunitario e di un rapporto nazionale che sintetizzi, da un lato, i risultati dell'attuazione dei programmi regionali, con particolare riferimento agli indicatori definiti nel Piano strategico nazionale, dall'altro, le attività e i risultati delle valutazioni dei programmi. Per quanto riguarda le attività di valutazione la novità principale è rappresentata dall'introduzione della valutazione in itinere dei programmi, con la finalità di assicurare la continuità delle attività di valutazione da parte dello stesso soggetto per tutto il periodo di programmazione. Inoltre, al fine di disporre di una metodologia comune, il Regolamento prevede la definizione di un quadro comune di monitoraggio e valutazione concordato da Commissione e Stati membri, che dovrebbe individuare un set minimo di indicatori applicabile a ciascun programma. La Commissione Europea, infine, per favorire la diffusione delle informazioni e lo scambio di buone prassi creando una sorta di "effetto rete", potrà di propria iniziativa organizzare occasioni di scambio di esperienze tra valutatori, esperti e attori istituzionali dei diversi Stati membri;
 - l'istituzione di una rete europea per lo sviluppo rurale e di una rete rurale nazionale con la finalità di favorire, individuare e diffondere informazioni sulle best practice, promuovere lo scambio di esperienze e conoscenze specialistiche ai diversi livelli di attuazione degli interventi, sostenere a livello sia nazionale che comunitario le iniziative di cooperazione e, a livello nazionale, accompagnare, attraverso adeguati programmi di formazione, la costituzione di nuovi gruppi di azione locali.

Per quel che concerne *gli obiettivi prioritari e le misure*, la riforma prevede interessanti novità sia in termini di impostazione strategica che di revisione del set di misure. Con riferimento al primo punto, il Regolamento ridefinisce gli strumenti di intervento per lo sviluppo rurale riorganizzandoli, in linea con la strategia di Lisbona, secondo una precisa impostazione strategica. Le misure finanziabili, infatti, vengono raggruppate in relazione ai tre obiettivi prioritari precedentemente richiamati e, all'interno degli assi, in funzione della loro capacità di incidere sugli specifici obiettivi che concorrono alla realizzazione degli obiettivi generali di ogni singolo asse.

All'interno dell'ASSE I, *Competitività del settore agricolo e forestale*, le misure ammissibili al finanziamento sono raggruppate in funzione della loro capacità di incidere sul capitale umano (insediamento giovani, prepensionamento, formazione e informazione, avvio e utilizzo dei servizi di consulenza), su quello fisico (investimenti nelle aziende agricole e di trasformazione e commercializzazione, infrastrutture rurali, cooperazione tra attori della filiera agroalimentare, ricostituzione potenziale agricolo danneggiato da disastri naturali) e sulla qualità agroalimentare (aiuti per l'adeguamento agli standard comunitari e la partecipazione a sistemi di qualità, informazione e promozione sui prodotti agricoli di qualità). A questo asse va destinato minimo il 10% delle risorse all'interno dei singoli programmi, obiettivo non difficile da raggiungere, visto che nell'attuale fase la quota di risorse destinata a tale tipologia di interventi ha assunto proporzioni generalmente superiori a tale percentuale.

A testimoniare l'importanza che il nuovo regolamento attribuisce alla dimensione ambientale dello sviluppo rurale, al miglioramento dell'ambiente e del territorio viene dedicato un intero asse (ASSE II), cui viene attribuita una soglia minima di spesa pari al 25% delle risorse finanziarie disponibili e che include le misure legate all'uso sostenibile del territorio agricolo (i pagamenti agroambientali e per il benessere degli animali, il sostegno ad investimenti non produttivi necessari ad assicurare il rispetto degli impegni previsti nelle misure agroambientali o per il raggiungimento di altri obiettivi ambientali, le indennità per le aree montane e le altre zone svantaggiate, le indennità per le aree soggette a vincolo ambientale – ossia le aree incluse nella rete Natura 2000 (Direttive Habitat e Uccelli) e quelle interessate dall'attuazione della Direttiva Quadro delle Acque (Direttiva 2000/60/CE) – e quelle finalizzate a promuovere l'uso sostenibile delle aree forestali (imboschimento delle superfici agricole, primo impianto di sistemi agroforestali su terreni agricoli, imboschimento di superfici non agricole, indennità Natura 2000, pagamenti per interventi silvo-ambientali, ricostruzione del potenziale silvicolo e introduzione di azioni di prevenzione, investimenti non produttivi).

L'ASSE III, *Diversificazione economica delle aree rurali e qualità della vita*, prevede interventi indirizzati alla complessità delle problematiche non strettamente settoriali che ruotano intorno alle aree rurali, comprendenti sia misure di incentivo alla diversificazione delle attività economiche nei contesti rurali (diversificazione delle attività agricole, incentivazione di attività turistiche, sostegno alla creazione e allo sviluppo di microimprese non solo artigiane) che interventi di contesto intesi a migliorare la qualità della vita in queste aree (servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale, interventi per la tutela e la riqualificazione del patrimonio rurale) oltre che volti alla formazione, informazione e animazione degli operatori locali (sostegno alla formazione professionale, acquisizione di competenze e animazione). A tali interventi andrà obbligatoriamente destinato almeno il 10% delle risorse disponibili; si tratta di un importante passo verso il rafforzamento dell'orientamento territoriale di queste politiche.

Il nuovo regolamento prevede, inoltre, la *revisione del set di misure* attualmente previsto per queste politiche secondo criteri di semplificazione e razionalizzazione. Infatti, si ha una sostanziale stabilità del menù di misure già esistenti; solo l'ingegneria finanziaria viene di fatto cancellata dagli interventi finanziabili; in alcuni casi si assiste alla scissione di misure attualmente in vigore in altre che ne precisano i possibili contenuti (è il caso dell'attuale misura *i* “altre misure forestali”), mentre alcune “vecchie” misure confluiscono in altre misure pre-esistenti (è questo il caso della misura *q* “gestione delle risorse idriche” che rientrerà nella nuova misura delle infrastrutture rurali).

Si registra, inoltre, una semplificazione sostanziale per quel che concerne le condizioni di accesso ai finanziamenti. Infatti, per gli *investimenti nelle aziende agricole e nelle imprese di trasformazione* vengono eliminati la dimostrazione degli sbocchi di mercato come condizione di ammissibilità e il requisito di redditività per le imprese agricole, mentre nel caso delle *misure agroambientali* gli impegni degli agricoltori devono andare oltre i criteri di gestione obbligatori (CGO) previsti dal Regolamento (CE) n. 1782/2003 e dagli eventuali requisiti nazionali, e non devono più sottostare al rispetto delle normali buone pratiche agricole e zootecniche, che prevedevano condizioni maggiormente restrittive. Nel caso della misura *insediamento giovani agricoltori* viene, invece, reintrodotta l'obbligo di presentazione di un piano di miglioramento aziendale.

Per la misura *zone svantaggiate*, infine, il Regolamento ridefinisce i criteri di delimitazione delle aree ammissibili con particolare riferimento alla categoria “altre zone svantaggiate”, eliminando il riferimento a parametri socioeconomici a favore di criteri legati esclusivamente alle condizioni pedoclimatiche e di produttività dei terreni. L'applicazione dei nuovi criteri di

delimitazione è prevista a partire dal 2010, per consentire l'acquisizione degli elementi a tal fine necessari.

Si prevede, infine, l'introduzione di alcune nuove misure. L'ASSE I includerà, a partire dal 2007, una nuova misura volta ad incentivare la *cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti*, processi e tecnologie nei settori agricolo e alimentare e forestale. Tre nuove misure sono previste nell'ASSE II: la prima, *impianto di sistemi agroforestali* su terreni agricoli, prevede un sostegno per i costi di impianto con tassi fino all'80%; le altre due, *indennità Natura 2000* e *pagamenti per interventi silvoambientali*, prevedono, rispettivamente, aiuti specifici per compensare i costi e il mancato guadagno derivanti dai vincoli imposti all'uso del bosco o della foresta nelle aree Natura 2000 e i costi aggiuntivi connessi all'assunzione di impegni silvoambientali, di durata compresa di norma tra i 5 e i 7 anni e che vadano al di là dei pertinenti requisiti obbligatori. Due nuove misure sono introdotte, infine, nell'ASSE III relativo alla diversificazione economica e alla qualità della vita nelle aree rurali: la prima è indirizzata alla *formazione professionale* per gli operatori economici anche in settori diversi dall'agricoltura ma coperti dagli interventi dell'asse, l'altra riguarda *l'acquisizione di competenze e l'animazione* necessarie alla preparazione e implementazione di strategie di sviluppo da parte di partenariati locali.

Il regolamento per la nuova fase, cogliendo le evoluzioni in atto in diversi Stati membri, affronta, inoltre, il tema dell'integrazione territoriale e tematica degli interventi per lo sviluppo rurale e quello dell'integrazione strategica tra le diverse politiche e strumenti che interessano l'agricoltura e le aree rurali (*approccio integrato*), con l'intento di fornire indicazioni per il consolidamento, all'interno del *mainstream* comunitario, della molteplicità di prassi già sperimentate operativamente e di ribadire la centralità dell'integrazione per assicurare l'efficacia nel raggiungimento degli obiettivi programmatici, specie quando riferiti alla diversificazione economica e alla valorizzazione delle aree rurali.

L'importante cambiamento che avviene con il passaggio alla nuova fase non riguarda, dunque, tanto l'individuazione di nuovi concetti di integrazione, quanto il consolidamento delle esperienze esistenti, che si realizza principalmente con l'inserimento dell'approccio LEADER nel *mainstream* e l'adozione di un approccio strategico alla programmazione, che garantisca l'unitarietà degli interventi per lo sviluppo rurale, e, più in generale, con l'aumentato grado di formalizzazione dell'esigenza di integrazione programmatica nei testi regolamentari e il richiamo tra i principi di intervento (art. 5) dell'esigenza di complementarietà e coerenza tra strategie nazionali e interventi comunitari, da un lato, e tra i diversi ambiti di intervento comunitario (FEASR e FESR, FSE), dall'altro.

Per quel che riguarda il LEADER viene sancito il superamento della fase di sperimentazione di tale strumento con il suo *inserimento nel mainstreaming delle politiche*. In particolare, il regolamento del Consiglio sul nuovo Fondo per lo sviluppo rurale prevede la definizione di un asse specifico all'interno del futuro piano di sviluppo rurale, che consenta di inserire organicamente il metodo LEADER nella programmazione dello sviluppo rurale.

Le caratteristiche costitutive essenziali del metodo (piani locali, approccio ascendente, partenariato pubblico-privato, approccio multisettoriale e innovatore, cooperazione, reti tra gli attori locali) risultano sostanzialmente mantenute così come la gestione decentrata delle risorse del piano locale, attraverso il GAL. Appare, inoltre, superata l'identificazione del LEADER con interventi di carattere immateriale, che aveva caratterizzato la fase di sperimentazione dell'approccio, grazie alla possibilità di utilizzare, all'interno del piano locale proposto dai GAL, l'intero menù delle misure ammesse a finanziamento dal regolamento, da quelle più tradizionalmente "agricole" a quelle di diversificazione economica.

Al fine di assicurare la piena operatività del metodo, la Commissione ha previsto la fissazione di una soglia minima di dotazione finanziaria per l'implementazione del metodo LEADER (inizialmente pari al 7% poi ridotta in corso di negoziato al 5% dell'intera dotazione del piano di sviluppo rurale), la possibilità di utilizzare per gli interventi finanziati nell'ambito delle strategie di sviluppo locale proposte dai GAL un tasso di cofinanziamento più elevato di quello generalmente applicabile (5% in più di quello minimo) e la possibilità di azioni di formazione e informazione e strumenti specifici di animazione e accompagnamento a supporto dei partenariati nella fase di definizione delle strategie locali di sviluppo.

Il regolamento non esclude, inoltre, forme di integrazione tematica ulteriori rispetto al LEADER, prevedendo l'introduzione di una specifica misura nell'ASSE I che incentivi la cooperazione di filiera con la finalità di produrre innovazione.

A livello nazionale sarà necessario definire modalità di attuazione dell'approccio LEADER che ne garantiscano le specificità, ma si dovrà porre attenzione all'esigenza di regolamentare la proliferazione di soggetti e agenzie operanti a livello locale, garantendo il raccordo tra strumenti e valorizzando le esperienze passate.

L'adozione dell'approccio strategico è un'altra leva importante per l'integrazione che il nuovo regolamento prevede. L'obiettivo è, da un lato, quello di concentrare l'azione su alcune priorità e garantire la coerenza tra i diversi livelli di attuazione delle politiche di sviluppo rurale; l'altro obiettivo è di rafforzare le modalità di raccordo tra interventi per controbilanciare un'altra importante novità introdotta dalla riforma in corso, che ha importanti implicazioni in termini di possibilità di integrazione, ossia la separazione tra l'azione degli altri Fondi strutturali e quella del FEASR, che opererà sulla base di specifici programmi monofondo su tutto il territorio dell'Unione, anche nelle regioni della convergenza.

In tema di integrazione, infatti, il Regolamento (CE) n. 1698/2005 sancisce la necessità di garantire coerenza e complementarità tra assi e politiche, con particolare riferimento a quelle di coesione, attraverso la definizione nei singoli programmi di criteri di demarcazione tra le operazioni finanziate dai diversi fondi. Il tema della coerenza tra politiche viene ripreso dalle linee strategiche comunitarie che fanno riferimento alla necessità di prevedere a livello nazionale, nell'ambito del quadro di riferimento strategico/piano strategico nazionale, adeguati meccanismi di coordinamento tra le azioni realizzate con il contributo dei diversi fondi in dati territori o campi di attività al fine di sviluppare sinergie tra i diversi ambiti di intervento (si veda par. 15.2).

Le scelte di programmazione delle politiche di sviluppo rurale comunitarie definite nel PSN devono, dunque, tenere conto del quadro completo degli interventi pubblici nel settore, mirando a rafforzare la coerenza tra strumenti nazionali e comunitari come leva per sviluppare sinergie e raggiungere una adeguata massa critica su obiettivi tematici e/o territoriali specifici. A tale scopo sarà necessario definire modalità concrete di raccordo tra i diversi ambiti di intervento ma anche un intenso sforzo di cooperazione interistituzionale.

15.2 La riforma della politica di coesione

Contemporaneamente alla proposta sulla futura politica di sviluppo rurale recentemente approvata, la Commissione Europea ha presentato un progetto di Regolamento relativo alla politica di coesione per il periodo 2007-2013, tuttora oggetto del negoziato tra Stati membri e Commissione. Nei suoi contenuti principali la proposta di riforma dei Fondi strutturali mira a una maggiore semplificazione degli strumenti di intervento, più incentrati su precise priorità strategiche rispetto all'attuale periodo di programmazione, nel cui ambito sono finalizzate in primo luogo al raggiungimento degli obiettivi fissati nella strategia di Lisbona. In generale, si

assiste al tentativo di aumentare la sussidiarietà nei confronti degli Stati membri e, nel contempo, di semplificare il quadro degli strumenti di programmazione. Il cambiamento più significativo si osserva, comunque, nella definizione degli obiettivi della nuova politica di coesione: convergenza, competitività regionale e occupazione, cooperazione territoriale europea.

L'obiettivo *Convergenza* interesserà le regioni meno sviluppate dell'Unione Europea, con PIL pro capite inferiore al 75% della media comunitaria. Saranno ammissibili a questo obiettivo anche quelle regioni che nell'attuale programmazione beneficiano del Fondo di coesione. Nella proposta, inoltre, viene introdotta una distinzione tra le regioni in sostegno transitorio per un effettivo aumento del PIL pro capite e quelle che escono dal sostegno dell'attuale Obiettivo 1 per un mero effetto statistico dovuto alla diminuzione del PIL medio comunitario in seguito all'allargamento dell'UE a 25 Stati membri: a queste ultime verrà garantito un regime transitorio (*phasing out*) con un aiuto più elevato di quello attualmente concesso alle regioni in transizione, mentre le prime entreranno in regime di *phasing in* all'interno dell'obiettivo Competitività regionale. Per il raggiungimento dell'obiettivo Convergenza, la Commissione individua alcuni temi chiave sui quali i programmi operativi devono incentrare la propria strategia di sviluppo: l'aumento e il miglioramento della qualità degli investimenti in capitale fisico e umano, lo sviluppo dell'innovazione e della società della conoscenza, l'adattabilità ai cambiamenti economici e sociali, la tutela e il miglioramento della qualità dell'ambiente e l'efficienza amministrativa. Nel complesso, al raggiungimento di tale obiettivo si propone di destinare circa 264 miliardi di euro, finanziati dal FESR, dal FSE e dal Fondo di coesione.

L'obiettivo *Competitività regionale e occupazione* interesserà, invece, tutte le regioni dell'Unione Europea non incluse nell'obiettivo Convergenza. Superando le zonizzazioni presenti nell'attuale periodo di programmazione, la Commissione ha proposto due tipologie di programmi, da attuare a livello regionale e cofinanziati, rispettivamente, dal FESR e dal FSE. In entrambi i casi i programmi regionali dovranno essere incentrati su temi chiave e territorializzati in funzione degli obiettivi specifici che si intendono perseguire. I temi chiave dei programmi FESR saranno: innovazione ed economia della conoscenza, ambiente e prevenzione dei rischi, accessibilità e servizi di interesse generale. I temi chiave dei programmi FSE, invece, sono mutuati dalla Strategia europea per l'occupazione, che persegue il miglioramento dell'adattabilità dei lavoratori e delle imprese, il miglioramento dell'accesso al lavoro e l'aumento della partecipazione al mercato del lavoro, il rafforzamento dell'inclusione sociale e della lotta alla discriminazione, l'avvio di riforme nei settori del lavoro e dell'inclusione. Nel complesso, al raggiungimento di tale obiettivo si propone di destinare circa 57,9 miliardi di euro.

Con l'obiettivo *Cooperazione territoriale europea* si intende perseguire "l'integrazione armoniosa ed equilibrata del territorio dell'Unione, favorendo la cooperazione tra le sue diverse componenti su temi di importanza comunitaria a livello transfrontaliero, transnazionale e interregionale. È importante evidenziare come questo obiettivo si fondi sull'esperienza dell'Iniziativa comunitaria INTERREG, che perde il suo carattere sperimentale e diventa uno degli strumenti con cui raggiungere il complesso degli obiettivi comunitari. Nel complesso, al raggiungimento di tale obiettivo dovrebbero essere destinati circa 13,2 miliardi di euro, finanziati esclusivamente dal FESR.

Come evidenziato nella figura 15.2, in Italia le Regioni che saranno interessate dal nuovo obiettivo Convergenza saranno la Campania, la Calabria, la Puglia e la Sicilia, mentre la Basilicata sarà in regime di *phasing out* statistico. Tutte le altre Regioni, compreso il Molise, saranno interessate dall'obiettivo Competitività; tra queste si ritrova la Sardegna, che nell'attuale

programmazione è classificata come Regione Obiettivo 1 e che usufruirà in futuro del regime di *phasing in*.

Fig. 15.2 - La politica di coesione 2007-2013 in Italia



Come evidenziato nella descrizione dei 3 nuovi obiettivi, la proposta individua anche le risorse finanziarie destinate a ciascuno di essi. Questo punto è tra i principali fattori che stanno ritardando l'approvazione del Regolamento; infatti, le somme indicate fanno riferimento alla proposta della Commissione relativa alle prospettive finanziarie per il 2007-2013 basate sull'ipotesi "forte" che gli Stati membri contribuiscano al bilancio comunitario con una quota pari all'1,24% del RNL (si veda par. 15.1). Sulla questione delle prospettive finanziarie nel dicembre 2005 si è giunti ad un accordo che pone la contribuzione a bilancio degli Stati membri all'1,045% del RNL. Per maggiori dettagli si veda il capitolo 7 di questo volume.

La definizione dei 3 nuovi obiettivi condiziona, ovviamente, anche il nuovo processo di programmazione. Come nel caso della politica di sviluppo rurale, il regolamento sulla coesione pone l'accento sull'approccio strategico, che si concretizza attraverso la proposizione di un documento di Linee guida della Commissione e un successivo documento politico sulla strategia di sviluppo da parte di ciascuno Stato membro. L'idea di fondo è quella di rendere più coerenti e meno frammentate le politiche di sviluppo, consentendo, se possibile, che si crei una massa critica intorno a determinati obiettivi, sia a livello comunitario, sia a livello nazionale. In particolare, per quanto riguarda il livello comunitario è chiara l'intenzione della Commissione Europea di concentrare gli sforzi di tutte le politiche comunitarie intorno agli obiettivi definiti nelle strategie

di Lisbona e Göteborg²: sviluppo sostenibile e occupazione. Nel luglio 2005 la Commissione ha diffuso, quindi, la propria proposta di Linee guida strategiche che confermano il ruolo centrale della strategia di Lisbona, ma anche della Strategia europea per l'occupazione, mentre un po' meno evidente è l'attenzione verso gli obiettivi fissati a Göteborg, concentrando l'attenzione su tre grandi priorità strategiche:

- il miglioramento dell'attrattività delle regioni europee, in termini di accessibilità, di qualità e livello dei servizi e di preservazione del potenziale ambientale. In particolare, si pone l'accento sulle infrastrutture di trasporto, sulla necessità di aumentare il contributo ambientale alla crescita e all'occupazione, sull'incentivazione delle energie rinnovabili e sul miglioramento delle condizioni di salute delle forze lavoro;
- il miglioramento della conoscenza e dell'innovazione, aumentando e meglio finalizzando gli investimenti in ricerca e sviluppo tecnologico, promuovendo l'imprenditorialità e la società dell'informazione e migliorando le condizioni di accesso al credito;
- la creazione di nuovi e migliori posti di lavoro, modernizzando i sistemi di protezione sociale, migliorando l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e la flessibilità del mercato del lavoro, aumentando gli investimenti sul capitale umano (Commissione delle Comunità Europee, 2005c).

Altro aspetto importante affrontato dalle Linee guida comunitarie è quello relativo alla complementarità e integrazione con la politica di sviluppo rurale e in particolare con gli interventi per la diversificazione economica nelle aree rurali. Su questo aspetto la prima questione da affrontare è come garantire la non sovrapposizione dell'azione delle due politiche. Ovviamente, la questione è più complessa, in quanto è necessario anche mettere in atto delle azioni tese a favorire che gli obiettivi delle politiche vadano nella stessa direzione, che siano quindi tra loro coerenti e, ove possibile, si trovino le soluzioni per migliorarne l'integrazione. Le Linee guida, in particolare, individuano in modo non esaustivo alcuni ambiti di possibile complementarità e propongono alcune soluzioni per garantire la demarcazione.

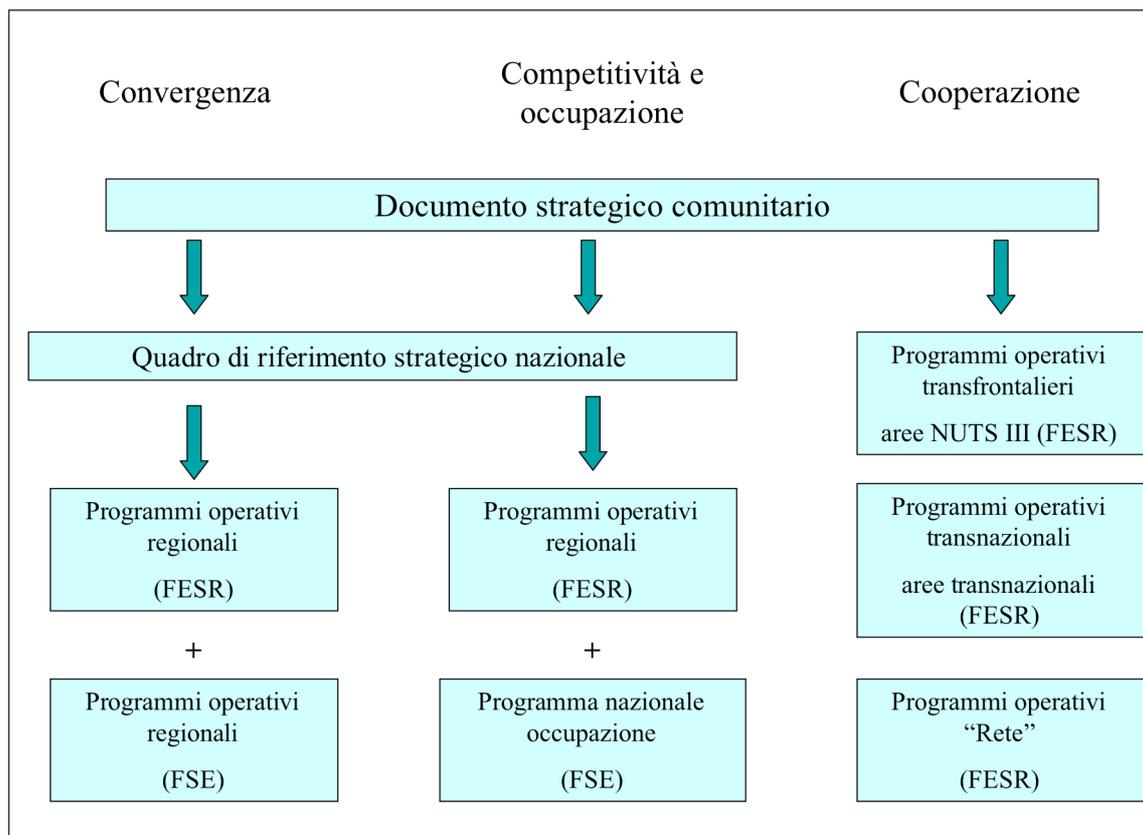
Per quanto riguarda la programmazione strategica nazionale, il Regolamento prevede la realizzazione di un documento di valenza nazionale che interessi sia le regioni dell'obiettivo Convergenza, sia quelle dell'obiettivo Competitività. Tale documento dovrebbe poi essere approvato con Decisione comunitaria e assumerà la forma di Quadro strategico nazionale (QSN). I nuovi programmi dovranno, quindi, prendere a riferimento le indicazioni che verranno dal livello comunitario e nazionale e dovranno attenersi al principio secondo il quale, nei diversi contesti di intervento, a ciascun Fondo strutturale deve corrispondere un Programma, così come rappresentato nella figura 15.3. Questa novità, se da un lato rappresenta una semplificazione per i soggetti che si troveranno a dover attuare gli interventi, dall'altro appare un potenziale elemento di rischio, venendo meno la possibilità di integrare territorialmente o settorialmente già all'interno di uno stesso programma alcuni interventi finanziati da Fondi diversi.

A livello nazionale la discussione sulle future politiche di coesione è partita non appena presentata la proposta della Commissione, stante la consapevolezza che è necessario concentrare l'intervento su alcune chiare priorità strategiche, che si dovranno accompagnare a quelle definite nell'ambito delle restanti politiche di sviluppo nazionali. Per sostenere il processo di definizione delle priorità strategiche il Ministero dell'Economia ha promosso un percorso metodologico

² *Nei Consigli europei di Lisbona (2000) e Göteborg (2001) i capi di Stato e di Governo degli Stati membri hanno condiviso la necessità di concentrare gli sforzi della politica comunitaria per raggiungere alcuni obiettivi comuni. La strategia di Lisbona è stata poi confermata nel corso del 2005.*

complesso e fortemente innovativo, finalizzato a incentivare e utilizzare il contributo di tutti gli attori istituzionali ed economico-sociali interessati dai futuri programmi, attraverso gruppi di lavoro e seminari tematici. Attraverso questo processo si sta arrivando a livello nazionale alla redazione di un Documento preliminare strategico nazionale (DPSN), che dovrà essere affiancato da uno specifico documento per il Mezzogiorno (DSM) e da analoghi documenti elaborati dalle Regioni e Province autonome (DSPR). Tutti questi contributi dovranno essere utilizzati per costruire il Documento strategico nazionale (DSN) che dovrà poi essere esaminato e approvato dalla Commissione nel QSN (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2005).

Fig. 15.3 - Politica di coesione 2007-2013. Quadro della programmazione



Lo scenario futuro prevederà, quindi, una netta separazione tra i programmi che finanzieranno la politica di coesione e quelli della nuova politica di sviluppo rurale. Rimangono, tuttavia, numerosi gli ambiti di intervento in cui sarebbe auspicabile e necessaria una maggiore integrazione tra i diversi strumenti (ad esempio: infrastrutture e logistica, formazione e ricerca, sviluppo locale, ecc.). Tale integrazione non è certamente un risultato ottenibile automaticamente con enunciazioni di principio o con l'applicazione di specifici strumenti. L'esperienza dell'attuale periodo di programmazione mostra, infatti, come anche all'interno dello stesso programma sia abbastanza complicato mettere in atto strategie integrate in presenza di una attribuzione di competenze distribuita tra diverse strutture all'interno delle amministrazioni regionali.

Dal punto di vista operativo la ricerca di integrazione tra le diverse forme di intervento dovrà essere garantita a diversi livelli: nazionale, regionale e locale.

Nella programmazione strategica nazionale, come abbiamo visto, sia la politica di sviluppo rurale che quella di coesione prevedono un piano/quadro strategico elaborato dallo Stato membro.

A tale livello, quindi, è immaginabile che vengano poste le premesse, definiti i principi e individuate le tematiche di interesse. In questo senso va segnalato come il MiPAF abbia prodotto un primo contributo in questa direzione attraverso un documento nel quale, partendo dalla necessità di concentrazione e territorializzazione degli interventi indispensabili per creare una massa critica intorno ad alcune priorità strategiche, vengono individuati i principali ambiti di integrazione tra le due politiche (MiPAF, 2005a). Questo esercizio è stato sviluppato con riferimento a quattro grandi tipologie di aree rurali: le aree rurali limitrofe ai centri urbani e alle grandi aree metropolitane, le aree rurali a forte valenza ambientale e paesaggistica, le aree ad agricoltura specializzata e organizzate in sistemi e/o filiere localizzate e le aree rurali fortemente interessate da processi di perdita di competitività e/o di abbandono.

A livello di programmazione regionale può essere, invece, opportuno fissare sia le priorità strategiche regionali, sia individuare strumenti di attuazione ad hoc per favorire l'integrazione sul territorio tra programmi o tra misure di uno stesso programma.

A livello di programmazione locale è necessario che gli attori che operano sul territorio svolgano un ruolo attivo nell'identificare i fabbisogni di intervento e nell'individuare gli strumenti di politica economica che possono essere utilizzati e integrati per tale scopo. Determinante a questo livello può essere la capacità che i territori avranno di attrarre e attivare iniziative finanziate da diversi strumenti finanziari. In questo senso un contributo importante può venire dall'esperienza maturata con l'iniziativa comunitaria LEADER o da altre forme di progettazione integrata territoriale come i PIT nelle regioni Obiettivo 1.

Per concludere, è importante segnalare come la semplificazione degli strumenti di intervento della futura politica di coesione sia un altro punto centrale della proposta di Regolamento. In particolare, con riferimento alla programmazione e alla gestione vanno segnalati:

- l'eliminazione del Complemento di Programmazione, che snellisce significativamente lo sforzo di programmazione delle regioni;
- l'introduzione della programmazione finanziaria per asse e la conseguente verifica dei pagamenti effettuati per asse e non più per misura, che semplifica sia gli aspetti legati alle modifiche al programma, sia quelli relativi al rispetto degli obiettivi di spesa;
- l'implementazione di sistemi di gestione e controllo nazionali basati su principi comuni e non sulla base di regolamenti comunitari. Questa innovazione di fatto afferma la crescita, diffusa da parte degli Stati membri, nella consapevolezza dell'importanza delle regole e ne favorisce, quindi, l'adattamento ai diversi contesti istituzionali.