

Università degli Studi della Calabria
30 giugno 2009

La politica strutturale dell'UE ed il PSR della Regione Calabria

Giuseppe Gaudio
INEA - sede regionale per la Calabria

Articolazione della lezione

- La politica strutturale dell'UE
 - importanza
 - evoluzione
 - compiti e principi
- La programmazione 2007-2013
 - novità ed opportunità
 - il Piano Strategico Nazionale
 - il Piano di Sviluppo Rurale della Calabria

La politica strutturale dell'UE è:

- Sviluppata attraverso gli strumenti finanziari, i cosiddetti Fondi Strutturali
- Formalizzata in un quadro giuridico con appositi regolamenti e documenti di orientamento che nel corso del tempo hanno subito importanti cambiamenti con una forte accelerazione alla fine degli anni '90
- Tradotta in programmi operativi, iniziative comunitarie, azioni innovative, sovvenzioni globali, ecc. attraverso i Fondi Strutturali
- Attuata attraverso due fasi fondamentali:
 - la programmazione
 - la gestione

Obiettivo della politica strutturale

Cosa fare

ridurre il divario tra i diversi livelli di sviluppo delle varie regioni

Come fare

favorire il processo attraverso politiche pubbliche rilevanti, efficaci e mirate

- costruire una architettura istituzionale (rapporto tra UE-Stato-Regioni) e socio-economica (partenariati locali) che faciliti il processo

Con chi

Perché

I FONDI STRUTTURALI

Caratteristiche e compiti:

- il **Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FERS)**;
- il **Fondo Sociale Europeo (FSE)**;
- il **Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia (FEOGA)**, istituito dal Reg. CE n. 729/70. Oggi è disciplinato dal Reg. CE n. 1685/99 e si chiama **FEARS (Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale)**
- lo **Strumento Finanziario di Orientamento della Pesca (SFOP)**. Oggi **FEP (Fondo Europeo Pesca)**

Rottura e discontinuità

- dalla prassi tradizionale di puro sostegno e incentivazione delle politiche nazionali e regionali... alla capacità di costruire progetti di sviluppo locale
- ... dalle carenze e difficoltà della P.A. (messe in luce dalle politiche strutturali)... al suo adeguamento

Punti strategici dei fondi strutturali:

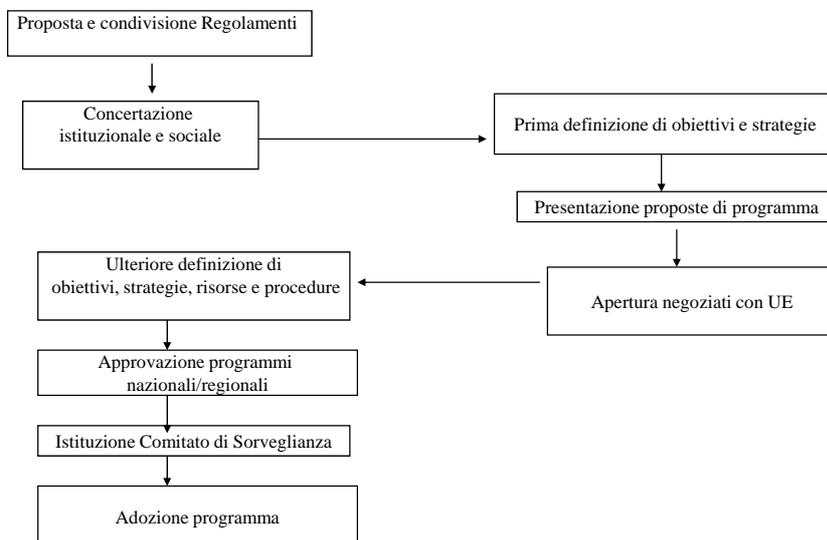
- Costruire una cultura del progetto di sviluppo locale (visione unitaria e complessiva, interventi mirati, prioritari e selettivi, progetti integrati, monitoraggio e valutazione, ecc.)
- Rafforzare il ruolo del partenariato (verticale ed orizzontale)
- Favorire competenze e conoscenze (cogliere le opportunità, affrontare le sfide, rimuovere le criticità, mobilitare e valorizzare risorse endogene, ecc.)
- Coniugare la dialettica locale/globale

Fasi fondamentali dei Fondi Strutturali

La programmazione

La gestione

I passaggi cruciali della programmazione



Cosa prevedono i Regolamenti

- Requisiti di ammissibilità delle aree
- Modalità di programmazione
- Partecipazione finanziaria dei Fondi Strutturali
- Interventi ammissibili e criteri di ammissibilità
- Modalità di gestione, controllo, monitoraggio e valutazione

Come è fatto un programma

- zona geografica interessata
- analisi socio-economica e ambientale del territorio
- obiettivi
- strategia
- piano finanziario
- descrizione delle misure
- organizzazione e procedure
- valutazione ex ante
- aiuti di stato

La gestione: articolazione delle competenze

programmazione	istituzioni coinvolte
A. Coordinamento fondi a livello europeo, nazionale e regionale	Commissione Europea CIPE, (DPS) del Ministero dell'Economia e Finanze, Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, Ministero del lavoro, Regioni
B. Coordinamento flussi finanziari UE-Stato-Regioni	Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione Europea (IGRUE) del MEF
D. Forma di intervento: PON, POR, PSR	Autorità di Gestione (AdG), Autorità di Pagamento (AGEA), Comitato di Sorveglianza (CdS), Responsabili misura, Autorità ambientale, responsabile comunicazione

Monitoraggio		
Obiettivi del monitoraggio	Funzioni del monitoraggio	Indicatori di monitoraggio
Verificare attuazione programma	Grado di avanzamento finanziario	Indicatori finanziari
Verificare lo stato di avanzamento dei progetti	Livello di realizzazione fisica	Indicatori fisici e di realizzazione
Produrre un flusso informativo continuo	Risultati prodotti sui destinatari degli interventi	Indicatori di risultato
Individuare eventuali criticità sull'attuazione e produrre le possibili soluzioni	Impatto generato da tali risultati sugli obiettivi del programma	Indicatori di impatto
Verificare il raggiungimento degli obiettivi specifici	Funzionamento delle procedure	Indicatori procedurali
Valutare l'impatto socio-economico del programma		

Valutazione

- Valutazione ex ante
- Valutazione in itinere
- Valutazione ex post

Evoluzione politica di sviluppo rurale (2007-2013)

Fondo unico per lo sviluppo rurale (FEASR)

Sistema unico di programmazione (un solo programma)

Eliminazione dei Complementi di Programmazione

Sistema unico di gestione e controllo

Regola del n+2

Equilibrio tra assi prioritari (gestione finanziaria per Asse)

Approccio LEADER integrato con gli assi

Principi portanti della nuova politica di sviluppo rurale

- Concentrazione
- Concertazione
- Integrazione
- Programmazione
- Addizionalità
- Sorveglianza e valutazione

Principio della concentrazione

- Impiego di una cospicua massa critica di risorse (finanziarie ed umane) verso determinate priorità
 - territoriali (Patti, PIT, Leader)
 - settoriali
 - per tipo di beneficiari

Principio dell'integrazione

- Dagli aiuti alle singole imprese e settori
- All'impiego coordinato e sinergico di strumenti di programmazione e/o di strumenti finanziari articolato a più livelli
 - un insieme di settori nell'ambito di un territorio
 - un insieme di risorse e vincoli da tener presente nell'impostazione degli interventi
 - una combinazione di strumenti di sostegno e di incentivazione
 - una combinazione di risorse finanziarie (da diversi fondi)
 - l'utilizzo di competenze e professionalità diverse e necessarie per progettare e realizzare gli interventi locali

Partenariato

- Introdotta con interventi di tipo Leader e patti
- Articolati in due grandi componenti, pubblica e privata
 - pubblica (Province, Comunità Montane, Comuni, Enti Parco, Camere di Commercio, Università, ecc.)
 - privata (Associazioni professionali e di categoria, Associazioni di imprese, Istituti di credito, Associazioni ambientaliste e di volontariato, ecc.)





Articolazione PSN (1)

- **Capitolo 1 – Analisi situazione socio-economica ed ambientale**
 - Il sistema agroindustriale e forestale
 - La situazione dell'ambiente e del paesaggio delle aree rurali
 - Le condizioni socio-economiche del territorio rurale italiano
 - L'analisi SWOT
 - I fabbisogni per asse

- **Capitolo 2 – La strategia generale del Piano**
 - Gli obiettivi generali
 - Gli Assi del Piano
 - Le priorità territoriali
 - Le tipologie di azione integrate
 - Il contributo dello sviluppo rurale alla strategia di Lisbona
 - L'equilibrio tra gli assi del piano

- **Capitolo 3 – La strategia per Asse**
 - L'equilibrio interno agli Assi
 - Identificazione degli indicatori
 - Il monitoraggio e la valutazione della strategia

Articolazione PSN (2)

- Capitolo 4 – I programmi di sviluppo rurale e l'allocazione finanziaria
- Capitolo 5 – Coerenza e complementarità
 - La coerenza interna
 - La coerenza e complementarità con le altre politiche (nazionali, PAC, Coesione, Pesca, altre strategie comunitarie)
- Capitolo 6 – La costruzione della Rete Rurale Nazionale
 - Obiettivi e strategia
 - Organizzazione
 - Beneficiari
 - Dotazioni finanziarie

La strategia generale del Piano

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ➤ Assi prioritari ➤ Asse I –
Miglioramento competitività ➤ Asse II –
Miglioramento ambiente e spazio rurale ➤ Asse III –
Qualità della vita e diversificazione ➤ Asse IV –
LEADER | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Obiettivi prioritari di Asse Ammodernamento ed innovazione Qualità produzione Dotazioni infrastrutturali fisiche e telematiche Capacità imprenditoriale Conservazione biodiversità Riduzione gas serra Tutela del territorio Tutela risorse idriche Attrattività territori rurali Creazione opportunità occupazionali Capacità progettuale e gestione locale Valorizzazione risorse endogene |
|---|--|

Modalità di integrazione degli interventi

Quali strumenti?

- ⇒ Pacchetti di misura per l'impresa
- ⇒ Integrazione di filiera
- ⇒ Strategie locali (asse III)
- ⇒ L'approccio Leader

Equilibrio tra gli Assi del Piano

Assi	minimo (da Regolamento)	Media PSN
Asse I	10%	41%
Asse II	25%	41%
Asse III	10%	14,5%
Assistenza Tecnica		3,5%
Totale		100%
<i>Asse Leader</i>	<i>5%</i>	<i>6%</i>

Allocazione finanziaria Regioni convergenza

Basilicata	372.650.000
Calabria	623.341.000
Campania	1.082.349.000
Puglia	851.327.000
Sicilia	1.211.163.000
Totale convergenza	4.140.830.000
Totale PSR	8.250.550.000
Rete Rurale Nazionale	41.459.883
Totale Italia	8.292.009.000

Allocazione finanziaria Regioni competitività

Abruzzo	168.911.000
Prov. autonoma Bolzano	137.575.000
Emilia Romagna	411.251.000
Friuli Venezia Giulia	108.773.000
Lazio	288.384.000
Liguria	106.047.000
Lombardia	395.949.000
Marche	202.320.000
Piemonte	394.500.000
Toscana	369.210.000
Prov. autonoma Trento	100.652.000
Umbria	52.221.000
Veneto	402.457.000
Molise	85.790.000
Sardegna	551.250.000
Totale competitività	4.109.720.000

ASSE 1: MIGLIORAMENTO DELLA COMPETITIVITA'

1. Capitale umano:

formazione professionale e innovazione; insediamento giovani agricoltori; prepensionamento imprenditori e lavoratori agricoli; servizi di consulenza aziendale.

2. Capitale fisico e innovazione:

ammodernamento aziende agricole; valore economico delle foreste; aumento valore aggiunto agricolo e forestale; cooperazione tra produttori; infrastrutture; calamità naturali e prevenzione.

3. Qualità della produzione agricola:

rispetto delle norme UE; partecipazione ai sistemi di qualità alimentare; informazione e promozione prodotti di qualità.

4. Misure transitorie per i nuovi Stati membri (fino al 2008):

sostegno alle aziende agricole di sussistenza; associazioni produttori.

ASSE 2: MIGLIORAMENTO AMBIENTE E SPAZIO RURALE

1. Uso sostenibile dei terreni agricoli:

indennità zone montane; indennità altri svantaggi naturali; indennità Natura 2000; pagamenti agro-ambientali; pagamenti benessere animale; investimenti non produttivi.

2. Uso sostenibile dei terreni forestali:

imboschimento terreni agricoli; primo impianto sistemi agro-forestali su terreni agricoli; imboschimento superfici non agricole; indennità Natura 2000; pagamenti silvo-ambientali; ricostituzione potenziale forestale e prevenzione; investimenti non produttivi.

N.B. Le misure agro-ambientali sono obbligatorie per ogni programma.

ASSE 3: QUALITA' DELLA VITA E DIVERSIFICAZIONE ECONOMIE RURALI

1. Diversificazione economia rurale:

attività non agricole; creazione e sviluppo microimprese; attività turistiche.

2. Qualità della vita in zone rurali:

servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale; villaggi rurali; tutela e riqualificazione patrimonio rurale; formazione e informazione di operatori in settori non agricoli; animazione e acquisizione di competenze.

Principio di demarcazione: inserire nei programmi criteri che permettono di distinguere quali azioni sono finanziate con il FEASR e quali con i Fondi Strutturali

ASSE 4: LEADER

1. Approccio LEADER

territori rurali ben definiti; partenariato pubblico-privato; approccio bottom-up basato sul Gruppo di Azione Locale (GAL); interventi multisettoriali; innovazione; cooperazione; collegamento in rete dei GAL.

2. Gruppo di Azione Locale (GAL)

strategia di sviluppo locale; gruppi LEADER II, LEADER+, nuovi gruppi; partenariato composto per almeno il 50% da privati; capofila amministrativo e finanziario; massa critica; selezione progetti locali da parte dei GAL.

3. Misure

a) piani di sviluppo locali; b) cooperazione; c) gestione GAL, acquisizione di competenze e animazione.

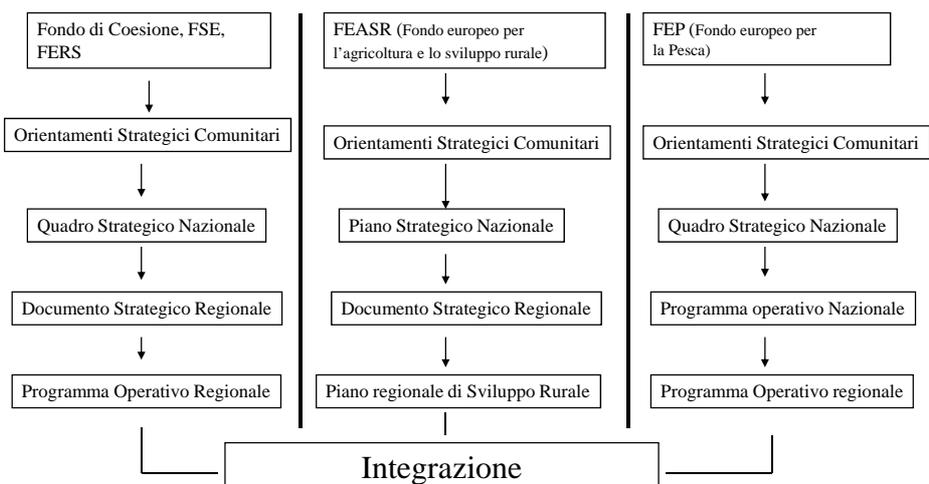
4. Piani di sviluppo locali – Attuazione

si possono comporre delle misure appartenenti agli Assi 1, 2 e 3.

Regione Calabria

Programmazione Sviluppo Rurale 2007 - 2013

Il PSR nella programmazione regionale



Metodo di costruzione del PSR: Concertazione

Partenariato istituzionale e socio-economico (articolo 6 del Reg. CE 1698/2005)

- ampio e rappresentativo
- programmazione, ma anche per attuazione, sorveglianza e valutazione

Tavolo tecnico

- tematiche specifiche

Partenariato VAS (Valutazione Ambientale Strategica)

- affidato all'Autorità Regionale Ambientale
- Partecipano gli enti che a vario titolo si occupano di ambiente

Assistenza tecnica al Dipartimento: INEA, ISMEA, ARSSA

I principi ispiratori

Consigli europei di Goteborg e Lisbona (2001):

- ❑ Rendere entro il 2010 l'economia europea più competitiva puntando sulla conoscenza e sull'innovazione (Lisbona, marzo 2000);
- ❑ integrare la dimensione ambientale nella nuova strategia di sviluppo sostenibile incentrata sugli aspetti economici e sociali con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale (Goteborg, giugno 2001).

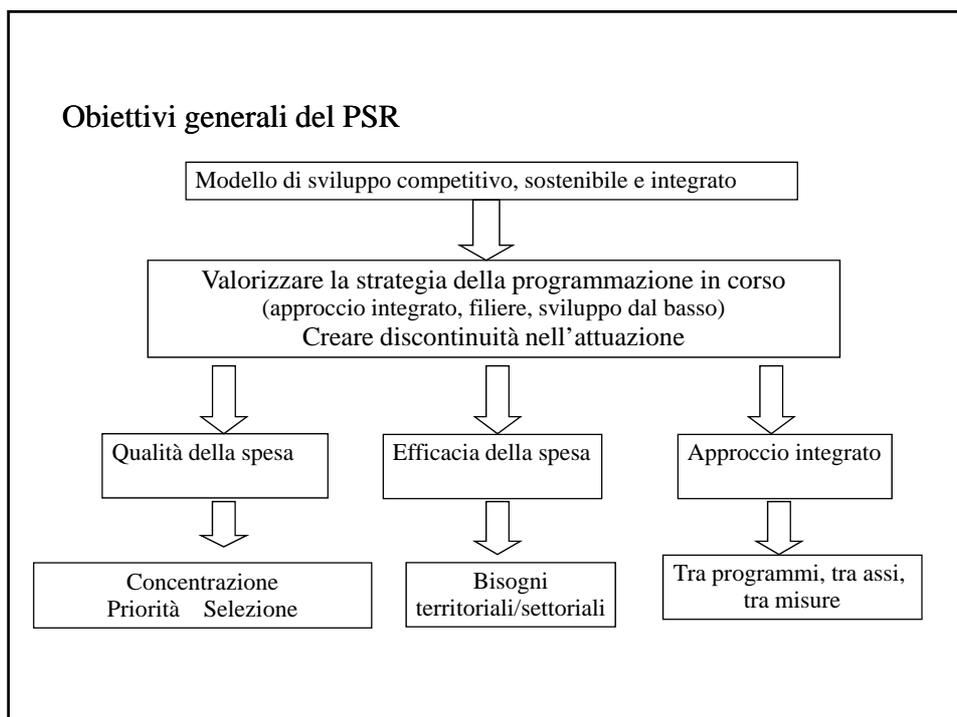


Conferenza europea sullo SR di Salisburgo (2003):

Definizione dei principali campi d'azione della politica di SR:

- ✓ Agricoltura e silvicoltura
- ✓ Il mondo rurale
- ✓ Qualità e sicurezza dei beni alimentari
- ✓ Servizi pubblici nelle aree rurali
- ✓ Partenariato
- ✓ Semplificazione (in termini di organizzazione dei fondi)

Obiettivi generali del PSR



STRATEGIA DEL PSR

- Dare centralità all'impresa agricola
- Orientare le azioni e gli interventi al mercato
- Valorizzare la programmazione attuale
- Discontinuità nelle modalità e nelle procedure di attuazione
- Sostenere l'approccio integrato e la programmazione dal basso
- Puntare sulla qualità ed efficacia della spesa

Obiettivi per Asse

<p>Asse I Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale</p>	<p>Asse II Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale</p>	<p>Asse III Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale</p>	<p>Asse IV LEADER</p>
<p>Miglioramento dei risultati economici delle aziende</p>	<p>Sviluppo agricolo sostenibile</p>	<p>Migliorare le condizioni di vita nelle aree rurali</p>	<p>Estendere l'approccio Leader a tutta la programmazione</p>

ASSE I: Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale

1. Capitale umano:

formazione professionale e informazione; insediamento giovani agricoltori; prepensionamento imprenditori e lavoratori agricoli; servizi di consulenza aziendale.

2. Capitale fisico e innovazione:

ammodernamento aziende agricole e forestali; aumento valore aggiunto agricolo e forestale; cooperazione per l'innovazione; infrastrutture; calamità naturali e prevenzione.

3. Qualità della produzione agricola:

rispetto delle norme UE; partecipazione ai sistemi di qualità alimentare; informazione, promozione e valorizzazione delle produzioni agricole.

ASSE II: Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale**Uso sostenibile dei terreni agricoli:**

pagamenti agro-ambientali; indennità zone montane; indennità altri svantaggi naturali; indennità Natura 2000; pagamenti benessere animale; investimenti non produttivi.

Uso sostenibile dei terreni forestali:

imboschimento terreni agricoli; imboschimento superfici non agricole; indennità Natura 2000; ricostituzione potenziale forestale e prevenzione; investimenti non produttivi.

N.B. Le misure agro-ambientali sono obbligatorie per ogni programma.

ASSE III: Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale**• Diversificazione economia rurale:**

attività non agricole (agriturismo, agricoltura sociale, fattorie didattiche, produzione di energia, ecc.); creazione e sviluppo microimprese; incentivazione attività turistiche.

• Qualità della vita in zone rurali:

servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale (servizi di utilità sociale, trasporti, tecnologie dell'informazione e della comunicazione); villaggi rurali; tutela e riqualificazione patrimonio rurale; formazione e informazione di operatori in settori non agricoli.

ASSE IV: LEADER

(fine della fase di sperimentazione e impegno nell'attuazione del programma)

Approccio LEADER

I GAL, territori rurali ben definiti; partenariato pubblico-privato; approccio dal basso; interventi multisettoriali; governance; cooperazione; valorizzazione potenzialità locali.

Gruppo di Azione Locale (GAL)

strategia di sviluppo locale; gruppi LEADER II, LEADER+, nuovi gruppi; partenariato composto per almeno il 50% da privati; capofila amministrativo e finanziario; massa critica; selezione progetti locali da parte dei GAL.

Misure

a) strategie di sviluppo locali; b) cooperazione; c) gestione GAL, acquisizione di competenze e animazione.

Piani di Sviluppo Locali (PSL)

si possono comporre delle misure appartenenti agli Assi I, II e III.

Allocazione finanziaria

ASSI	Risorse PSR	%
I. Competitività	444.469.235	41
II. Gestione Territorio	444.469.235	41
III. Qualità della vita e diversificazione	108.407.130	10
IV. Leader	65.044.278	6
Assistenza tecnica	21.681.426	2

RIPARTIZIONE FINANZIARIA

Quota FEASR 623.341.000 Euro*;

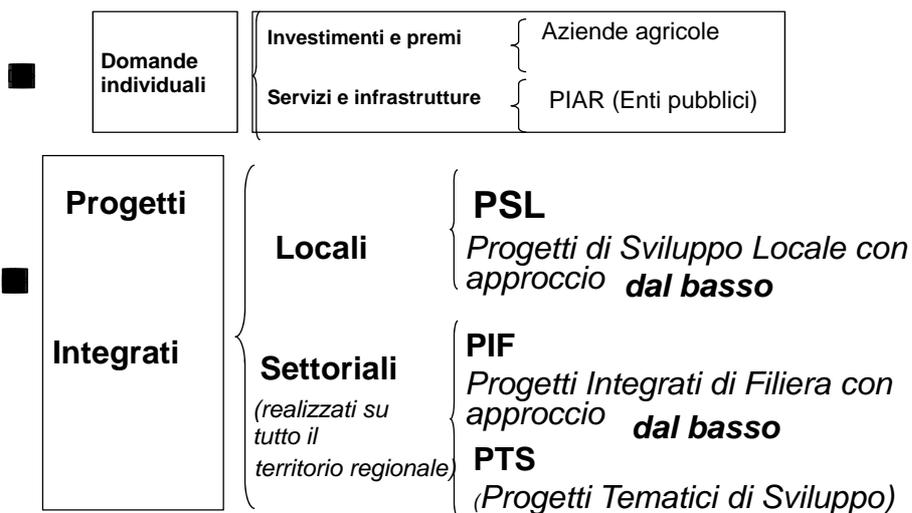
Quota Nazionale 379.181.040 Euro;

Quota Regionale 81.549.264 Euro;

1.084.071.304 EURO

* di cui 16.577.000 euro per pagamenti fino al
15/10/2006

Modalità di attuazione



La territorializzazione (priorità in base alle specificità territoriali)

Il Mipaf propone di individuare una griglia a maglie larghe di tipologie di aree rurali:

- A. Zone fortemente urbanizzate**
- B. Zone rurali ad agricoltura intensiva e specializzata**
- C. Zone rurali intermedie**
- D. Zone rurali con problemi complessivi di sviluppo**

Ciascuna regione può adattare alla propria realtà tale griglia

A ciascuna area si associa una priorità territoriale e gli assi con i quali incidere in ciascun tipo di area.

L'individuazione delle aree ha un triplice obiettivo : - **concentrazione ed efficacia** della spesa. Attraverso l'individuazione dei punti di forza e di debolezza di ciascuna area si concentrano le risorse in quell'area secondo i fabbisogni; - **integrazione tra Fondi** per incidere sui problemi dell'area.

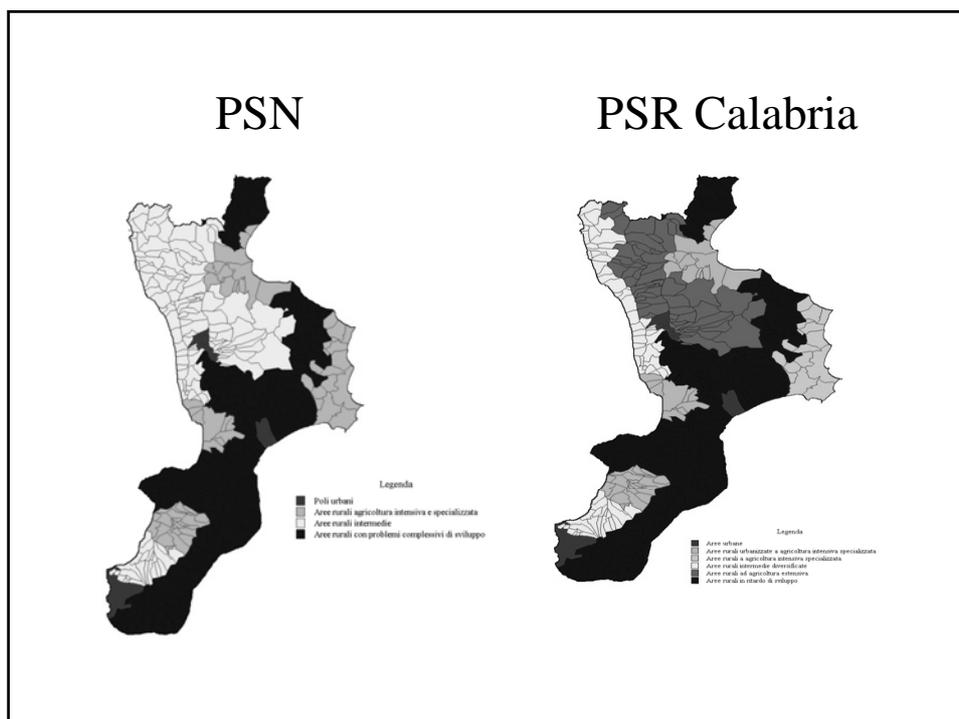
La territorializzazione (priorità in base alle specificità territoriali – per l'asse III)

La proposta della regione Calabria

Griglia nazionale	Calabria
Zone fortemente urbanizzate	<ul style="list-style-type: none"> • Aree urbanizzate • Aree urbanizzate ad agricoltura intensiva e specializzata
Zone rurali ad agricoltura intensiva e specializzata	Aree rurali ad agricoltura intensiva e specializzata
Zone rurali intermedie	<ul style="list-style-type: none"> • Aree rurali extragricole • Aree rurali a parco
Zone rurali con problemi complessivi di sviluppo	<ul style="list-style-type: none"> • Aree rurali con problemi relativi • Aree rurali con forti problemi

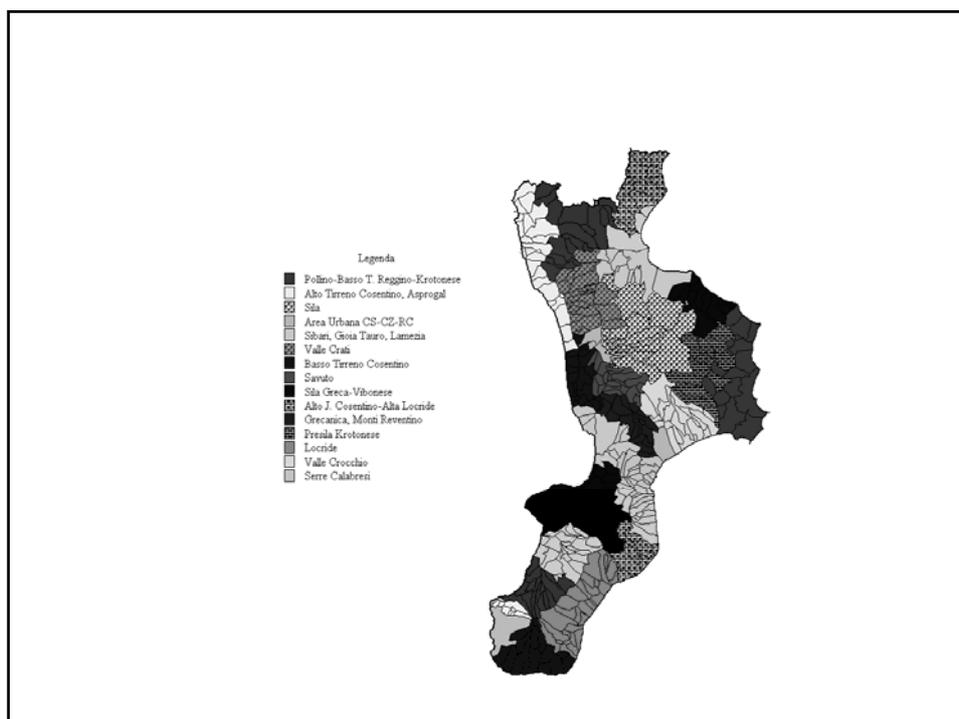
Sulla base di questa griglia, nel PSR vi sono due proposte di individuazione delle aree per l'attuazione di progetti di sviluppo locale (PSL)

Questa griglia può essere utilizzata anche per l'integrazione dei fondi in modo da concentrare e integrare la spesa pubblica in territori comuni



Distribuzione dei comuni, della popolazione e della superficie per aree.

PSN	PSR Calabria	Comuni	Popolazione	Superficie
Poli urbani	Aree urbane	1,47	20,21	3,06
Aree ad agricoltura intensiva e specializzata	Aree rurali urbanizzate ad agricoltura intensiva e specializzata	10,27	17,37	12,03
	Aree rurali ad agricoltura intensiva e specializzata	3,67	6,69	6,62
Aree rurali intermedie	Aree rurali intermedie diversificate	15,65	11,86	11,64
	Aree rurali intermedie ad agricoltura estensiva	13,94	11,76	20,49
Aree rurali con problemi di sviluppo	Aree rurali in ritardo di sviluppo	55,01	32,10	46,16



I punti normativi di integrazione con i Fondi Strutturali

- L'art. 9 del Regolamento FESR (azioni finanziabili nel campo dello sviluppo rurale);
- Linee guida strategiche per la Politica di coesione: “promuovere la diversificazione economica delle aree rurali”;
- Orientamenti nazionali per il Quadro strategico nazionale (cap. V): strumenti per l'integrazione fra Fondi, con le politiche di sviluppo rurale e con le altre politiche comunitarie;
- Documento strategico regionale per i fondi strutturali.

Complementarietà ed integrazione		
PTS	Interventi	Fondo coinvolto
Filiera bioenergetica	Produzione di biomassa	FEASR FESR FSE
	Interventi strutturali per il finanziamento delle imprese di trasformazione	
	Interventi inerenti le attività di ricerca	
	Interventi inerenti attività di formazione	
Filiera valorizzazione prodotti e territori	Interventi di promozione dell'immagine Calabria	FEASR FESR
Filiera risorse idriche	Tutela e valorizzazione sostenibile del sistema ambientale e paesaggistico regionale, rafforzamento della difesa del suolo e della prevenzione dei rischi naturali	FEASR FESR

Integrazione			
Fase percorso di PI		Funzioni	Annotazioni
Asse IV - PSR	PI - FESR		
	Tavolo Partenariato Regionale (Comitato di Sorveglianza)	Sorveglianza e stimolo	Queste fasi non sono previste nel PSR
	Tavolo Partenariato Provinciale	Sorveglianza e stimolo (a livello provinciale)	
	Laboratori di Progettazione Provinciale	Supporto tecnico	
	Gruppi Tecnici Regionali		
Amministrazione Regionale		Bandi	Bandi separati o unici ?
Partenariati art. 62	Partenariati di Progetto	Presentazione PI	I progetti integrati nel PSR sono a carattere territoriale I progetti integrati nel FESR sono a carattere tematico

Dalla Programmazione all'Attuazione del PSR

Modello innovativo di assistenza tecnica con compiti di accompagnamento e sostegno continuo alle attività delle strutture responsabili dell'attuazione, di formazione continua, di animazione

Ufficio PSR: Creazione di struttura di staff interdisciplinare con la finalità esclusiva di coordinare la programmazione e la gestione del FEASR

Rafforzamento della capacità di gestione e amministrativa

Rafforzamento capacità progettuale degli attori locali



Monitoraggio della spesa, valutazione dei programmi, coerenza tra programmazione e attuazione, amministrazione competente

Il modello organizzativo



Schema di PSR 2007-2013

Per saperne di più:

[www.inea.it/osservatorio politiche strutturali](http://www.inea.it/osservatorio_politiche_strutturali)

Ada Cavazzani, Giuseppe Gaudio e Silvia Sivini, a cura di, *Politiche, governance e innovazione per le aree rurali*, Studi & Ricerche INEA, ESI, Napoli, 2006

Francesco Mantino, *Fondi strutturali e politiche di sviluppo*, Il Sole 24 ore, Milano, 2002

INEA, *Le politiche per lo sviluppo rurale*, Rapporto 2001-2002 e Rapporto 2003-2004, Roma

Franco Sotte "*La politica di sviluppo rurale 2007-2013: un primo bilancio per l'Italia*", Quaderni del Gruppo 2013, Edizioni Tellus, Roma, 2009.