

Il quadro normativo

Le proposte di Regolamento per la programmazione 2014-2020 vedono alcune innovazioni rispetto all'attuale periodo di programmazione di particolare rilevanza e impatto per la definizione dei Programmi Operativi. Una di queste è costituita dai vincoli stabiliti per la concentrazione tematica.

Nelle proposte di regolamenti comunitari¹ è previsto che i Fondi strutturali debbano contribuire all'attuazione della Strategia Europa 2020 e tener conto di quanto previsto nei Programmi nazionali di riforma e delle raccomandazioni specifiche formulate dal Consiglio europeo per i singoli Stati membri nell'ambito del Semestre europeo².

Strategia Europa 2020 <ul style="list-style-type: none">- Benchmark europei- crescita della spesa pubblica e privata in R&S fino al 3% del PIL- riduzione del 20% delle emissioni di gas a effetto serra- raggiungimento del 20% di quota di fonti rinnovabili nei consumi finali di energia- aumento del 20% dell'efficienza energetica- 75% dei 20-64enni occupati- riduzione al 10% del tasso di abbandono scolastico- completamento del ciclo di istruzione terziaria per il 40% dei 30-34enni- 20 milioni di persone in meno a rischio povertà o esclusione sociale
Benchmark per l'Italia <ul style="list-style-type: none">- crescita della spesa pubblica e privata in R&S fino al 1,53% del PIL- riduzione delle emissioni di gas a effetto serra nazionali nel periodo 2008-2012 del 6,5% rispetto al 1990; riduzione delle emissioni per i settori non ETS al 2020 del 13% rispetto al 2005- raggiungimento del 17% di quota di fonti rinnovabili nei consumi finali di energia- efficienza energetica: risparmio annuale sugli usi finali di 20 Mtep/anno- 67-69% dei 20-64enni occupati- riduzione al 15-16% del tasso di abbandono scolastico- completamento del ciclo di istruzione terziaria per il 26-27% dei 30-34enni- 2,2 milioni di persone in meno a rischio povertà o esclusione sociale
Raccomandazioni specifiche "rilevanti" del Consiglio europeo all'Italia (2012) <ul style="list-style-type: none">- migliorare l'accesso agli strumenti finanziari, in particolare al capitale, per finanziare le imprese in crescita e l'innovazione;- proseguire gli sforzi al fine di migliorare l'accesso al mercato nelle industrie di rete, nonché la capacità e le interconnessioni infrastrutturali;- adottare misure per combattere la disoccupazione giovanile, migliorando anche la pertinenza del percorso formativo rispetto al mercato del lavoro facilitando il passaggio al mondo del lavoro, anche attraverso incentivi per l'avvio di nuove imprese e per le assunzioni di dipendenti;

¹ Si fa presente che per la definizione della scheda, si è utilizzato come documento di riferimento, per il FSE, l'ultima versione di testo di compromesso sul Regolamento FSE – artt. 3 e 4, approvato dal CAG il 26/06/12; per il FESR si è fatto riferimento al testo preliminare di compromesso del Trilogio di maggio 2013. – artt.1-11.

² Il regolamento FESR, tuttora in discussione, si dispone che tale Fondo debba contribuire alla strategia Europa 2020, garantendo una maggiore concentrazione del sostegno sulle priorità dell'Unione. Questo sostegno, secondo la categoria delle regioni beneficiarie, deve essere prevalentemente concentrato sulla ricerca e l'innovazione, le piccole e medie imprese e l'attenuazione del cambiamento climatico. Allo stesso modo, la proposta di Regolamento FSE stabilisce che gli Stati membri garantiscano che la strategia e le azioni previste nei programmi operativi siano coerenti e incentrate sulla risoluzione dei problemi individuati nei Programmi Nazionali di Riforma, e nelle pertinenti Raccomandazioni formulate dal Consiglio a norma dell'articolo 148, paragrafo 4, del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, al fine di contribuire alla realizzazione dei principali obiettivi della strategia "Europa 2020" in materia di occupazione, di istruzione e di riduzione della povertà (art. 4.1 Reg. FSE).

- attuare il riconoscimento delle competenze e delle qualifiche a livello nazionale per promuovere la mobilità del lavoro;
- adottare misure per ridurre i tassi di abbandono dell'università e combattere l'abbandono scolastico;
- adottare in via prioritaria la riforma del mercato del lavoro per affrontare la segmentazione del mercato del lavoro e istituire un sistema integrato per le indennità di disoccupazione;
- adottare ulteriori provvedimenti per incentivare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, in particolare fornendo servizi per l'assistenza all'infanzia e l'assistenza agli anziani;
- monitorare, e se necessario potenziare, l'attuazione del nuovo quadro regolamentare per la determinazione dei salari al fine di contribuire all'allineamento della crescita salariale e della produttività a livello settoriale e imprenditoriale;
- semplificare ulteriormente il quadro normativo per le imprese e rafforzare la capacità amministrativa;

Raccomandazioni specifiche “rilevanti” – proposta della Commissione europea 2013 (COM (2013)362 del 29.05.13), in attesa di ratifica da parte del Consiglio europeo

- promuovere maggiormente lo sviluppo dei mercati dei capitali al fine di diversificare e migliorare l'accesso delle imprese ai finanziamenti e promuoverne peraltro la capacità di innovazione e la crescita;
- potenziare la capacità infrastrutturale concentrandosi sulle interconnessioni energetiche, sul trasporto intermodale e, nelle telecomunicazioni, sulla banda larga ad alta velocità, tra l'altro al fine di superare le disparità tra Nord e Sud;
- adottare misure strutturali per migliorare la gestione dei fondi dell'UE nelle regioni del Mezzogiorno in vista del periodo di programmazione 2014-2020
- attuare le riforme del mercato del lavoro e del quadro per la determinazione dei salari per permettere un migliore allineamento dei salari alla produttività;
- realizzare ulteriori interventi a promozione della partecipazione al mercato del lavoro, specialmente quella delle donne e dei giovani, ad esempio tramite la Garanzia dei giovani;
- potenziare l'istruzione professionalizzante e la formazione professionale, rendere più efficienti i servizi pubblici per l'impiego e migliorare i servizi di orientamento e di consulenza per gli studenti del ciclo terziario;
- ridurre i disincentivi finanziari che scoraggiano dal lavorare le persone che costituiscono la seconda fonte di reddito familiare e migliorare l'offerta di servizi di assistenza alla persona e di doposcuola;
- intensificare gli sforzi per scongiurare l'abbandono scolastico e migliorare qualità e risultati della scuola, anche tramite una riforma dello sviluppo professionale e della carriera degli insegnanti;
- assicurare l'efficacia dei trasferimenti sociali, in particolare mirando meglio le prestazioni, specie per le famiglie a basso reddito con figli;
- contrastare in modo incisivo l'economia sommersa e il lavoro irregolare;
- potenziare l'efficienza della pubblica amministrazione e migliorare il coordinamento fra i livelli amministrativi;
- semplificare il quadro amministrativo e normativo per i cittadini e le imprese, abbreviare la durata dei procedimenti civili e ridurre l'alto livello di contenzioso civile, anche promuovendo il ricorso a procedure extragiudiziali di risoluzione delle controversie;

Ai sensi dell'art. 5 della bozza di Regolamento FESR (in discussione), il **FESR contribuisce ai seguenti obiettivi tematici** (OT) (così come indicati all'articolo 9 del regolamento della bozza di Regolamento generale):

- (1) Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione
- (2) Migliorare l'accesso alle TIC, il loro utilizzo e la loro qualità
- (3) Accrescere la competitività delle PMI
- (4) Sostenere il passaggio a un'economia a bassa emissione di carbonio in tutti i settori
- (5) Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi
- (6) Proteggere l'ambiente e promuovere l'efficienza delle risorse
- (7) Promuovere il trasporto sostenibile ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete
- (8) Promuovere l'occupazione e la mobilità dei lavoratori
- (9) Promuovere l'inclusione sociale e lottare contro la povertà
- (10) Investire nell'istruzione, nella qualificazione professionale e nella formazione permanente, sviluppando l'infrastruttura scolastica e formativa
- (11) Potenziare la capacità istituzionale e l'efficienza delle pubbliche amministrazioni e dei servizi pubblici interessati dagli interventi del FESR, affiancando le azioni svolte a questo fine con il sostegno del FSE

Come stabilito dall'articolo 3 (*Campo di applicazione del sostegno*) del Regolamento FSE (in discussione), invece, il **FSE³ sostiene determinate priorità d'investimento** all'interno dei seguenti obiettivi tematici (OT):

- (a) *Promozione dell'occupazione e sostegno alla mobilità professionale - OT 8*
- (b) *Promozione dell'inclusione sociale e lotta contro la povertà - OT 9*
- (c) *Investimento nell'istruzione, nelle competenze e nella formazione permanente - OT 10*
- (d) *Rafforzamento della capacità istituzionale e una amministrazione pubblica efficace - OT 11*

³ La proposta di regolamento generale individua inoltre le quote minime che ciascuno Stato Membro deve attribuire al FSE sul totale dei Fondi strutturali (art. 84 Reg. Generale):

Tra il 45% e il 50% di risorse dei Fondi strutturali per le Regioni più sviluppate

Tra il 35% e il 40% di risorse dei Fondi strutturali per le Regioni in transizione

Tra il 20% e il 25% di risorse dei Fondi strutturali per le Regioni meno sviluppate

A titolo di deroga, la quota minima per una categoria di regione può essere più bassa della quota minima delle "forchette" su riportate, a condizione che tale diminuzione sia compensata da un aumento nelle altre categorie di regioni. La somma risultante a livello nazionale per tutte le categorie di regioni deve di conseguenza non essere inferiore alla somma a livello nazionale risultante dall'applicazione dei livelli minimi nelle "forchette" su riportati (cioè 100%). La norma sopra indicata fa riferimento al testo di compromesso sul Regolamento Generale –art. 84 approvato dal CAG il 20/11/12. Da notare che sul punto la discussione è ancora aperta: nella proposta della CE si parla, infatti, di quote minime che devono essere attribuite al FSE (almeno il 25% per le Regioni meno sviluppate, il 40% per le Regioni in transizione, il 52% per le Regioni più sviluppate); la proposta del Parlamento Europeo riprende quella della CE sulle quote minime FSE, ma prevede che la quota esatta di FSE per ogni SM sia stabilita durante il negoziato per l'Accordo di partenariato in modo tale che rifletta i bisogni specifici delle regioni e sia uguale almeno all'allocazione 2007-2013. Il Parlamento riprende altresì quanto riportato dal CAG in merito alla deroga (doc. Trilogo versione 30/11/2012).

Le proposte dei Regolamenti stabiliscono vincoli di concentrazione da un punto di vista finanziario relativamente alla quota da destinare a tali obiettivi tematici/priorità di investimento.

Si tratta, nello specifico, di:

vincoli di ripartizione all'interno delle risorse FESR (art. 4 Reg. FESR)⁴:

Risorse per le priorità di investimento
Nelle regioni più sviluppate , almeno l' 80% del totale delle risorse del FESR a livello nazionale deve essere destinato a due o più obiettivi tematici tra gli OT 1,2, 3 e 4 . Almeno il 20% del totale delle risorse del FESR a livello nazionale è destinato all' OT 4 .
Nelle regioni in transizione , almeno il 60% del totale delle risorse del FESR a livello nazionale deve essere destinato a due o più obiettivi tematici tra gli OT 1,2, 3 e 4 . Almeno il 15% del totale delle risorse del FESR a livello nazionale è destinato all' OT 4 .
Nelle regioni meno sviluppate , almeno il 50% del totale delle risorse del FESR a livello nazionale deve essere destinato a due o più obiettivi tematici tra gli OT 1,2, 3 e 4 . Almeno il 12% del totale delle risorse del FESR a livello nazionale è destinato all' OT 4 .
Risorse per il trattamento di particolari aspetti territoriali
Almeno il 5% delle risorse del FESR assegnate a livello nazionale sono destinate ad azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile delegate alle città per essere gestite per mezzo degli ITI di cui all'art. 99 del Reg. gen.
Su iniziativa della Commissione, il FESR può sostenere azioni innovative nel campo dello sviluppo sostenibile, entro il limite dello 0,2% della dotazione totale annua del FESR . Tali azioni comprendono studi e progetti pilota diretti a identificare o sperimentare nuove soluzioni a problemi relativi allo sviluppo urbano sostenibile che abbiano rilevanza a livello di Unione.

vincoli di ripartizione all'interno delle risorse FSE (art. 4 Reg. FSE):

Risorse per l'obiettivo tematico "Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà"
In ciascuno Stato membro, almeno il 20% delle risorse totali dell'FSE sono attribuite all'obiettivo tematico " promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà ". In deroga a quanto sopra stabilito, le risorse assegnate dal FESR a tale obiettivo tematico possono rientrare nel calcolo del 20%.
Risorse per le priorità di investimento
Per quanto riguarda le regioni più sviluppate , gli Stati membri concentrano almeno l'80% della dotazione FSE destinata a ciascun programma operativo su un massimo di quattro delle priorità d'investimento enunciate all'articolo 3, paragrafo 1, del Reg. FSE.
Per quanto riguarda le regioni in transizione , gli Stati membri concentrano almeno il 70% della dotazione FSE destinata a ciascun programma operativo su un massimo di quattro delle priorità d'investimento enunciate all'articolo 3, paragrafo 1, del Reg. FSE.
Per quanto riguarda le regioni meno sviluppate , gli Stati membri concentrano almeno il 60% della dotazione FSE destinata a ciascun programma operativo su un massimo di quattro delle priorità d'investimento enunciate all'articolo 3, paragrafo 1, del Reg. FSE.
I programmi operativi possono definire assi prioritari per l'attuazione dell'innovazione sociale e della cooperazione transnazionale; tali assi prioritari sono esclusi dal calcolo delle percentuali indicate per l'OT per l'inclusione sociale e per le priorità di investimento.

⁴ Si fa riferimento al testo di compromesso *Draft compromise package* della Presidenza UE di maggio 2013 riguardante l'art. 4 del Reg. FESR.

Le specificità del FEASR e la Riforma della PAC

La programmazione del FEASR, che a livello regionale porterà alla redazione del Programma di Sviluppo Rurale 2014-2020, non solo fa parte del meccanismo dei Fondi strutturali europei ma rientra anche nel complesso sistema della PAC, la politica agricola comune dell'UE.

La PAC si articola in due grandi linee di intervento, denominate Pilastri. Il Primo Pilastro fornisce agli agricoltori aiuti economici diretti per sostenerne il reddito e gestisce alcuni strumenti per la regolazione dei mercati. Il Secondo Pilastro è, appunto, quello dello sviluppo rurale, sostenuto dal FEASR.

Per quanto la programmazione FEASR 2014-2020, quindi, rientri appieno all'interno della strategia Europa 2020 e al Quadro Strategico Comune, l'Unione Europea ha ridefinito in modo specifico per la PAC i tre grandi obiettivi di Europa 2020. Tali obiettivi diventano pertanto:

- la produzione alimentare redditizia;
- la gestione sostenibile delle risorse naturali e l'azione per il clima;
- uno sviluppo territoriale equilibrato.

Successivamente, la proposta di regolamento per il FEASR ha articolato questo obiettivi in 6 priorità, a loro volta suddivise in 18 "focus area" (FA). Mettere in relazione il FEASR con gli altri Fondi, quindi, richiede una sorta di "riclassificazione" tematica che permetta di raccordare le suddette priorità e FA con gli 11 obiettivi del QSC. Questo passaggio è sintetizzato nello schema seguente.

Priorità FEASR	Focus Area FEASR	Obiettivi tematici QSC
P1 - promuovere il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali	1A – innovazione e trasferimento di conoscenze	1. Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione
	1B - Nessi con ricerca e innovazione	
	1C – Apprendimento continuo e formazione	10. Formazione, competenze e apprendimento continuo
P2 – potenziare la competitività dell'agricoltura in tutte le sue forme e la redditività delle az. agricole	2A – Ristrutturazione delle aziende agricole	3. Competitività delle PMI, dell'agricoltura e della pesca
	2B - Ricambio generazionale	
P3 –promuovere l'organizzazione della filiera agroalimentare e la gestione dei rischi nel set agricolo	3A - integrazione produttori primari nella filiera	
	3B – gestione rischi	
P4 – salvaguardia e ripristino della biodiversità, nonché dell'assetto paesaggistico	4A – biodiversità, paesaggio	5. Adattamento al cambiamento climatico, prevenzione e gestione dei rischi
	4B – Gestione acque	
	4C – gestione suolo	
P5: incentivare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale	5A – uso efficiente acqua	6. Protezione dell'ambiente e promozione efficienza delle risorse
	5B – uso efficiente energia	
	5C - energie rinnovabili	4. Orientamento verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori
	5D – riduzione emissioni di metano e protossido d'azoto in agricoltura	
	5E – sequestro del carbonio	
P6 - inclusione sociale, riduzione povertà e sviluppo in aree rurali	6A – diversificazione, creazione piccole imprese, occupazione	8. Promozione dell'occupazione e della mobilità lavorativa
	6B – sviluppo nelle aree rurali	9. Promozione dell'inclusione sociale e contrasto della povertà
	6C – Accesso, uso e qualità ICT nelle aree rurali	2. Accesso e utilizzo ICT

E' opportuno ricordare che tale schema, per quanto ripreso dal documento metodologico "Elements for strategic programming for the period 2014-2020" predisposto dalla Commissione Europea per il FEASR, deve ritenersi indicativo e, in fase di esplicitazione della strategia per lo sviluppo rurale, potrebbero emergere alcune necessarie variazioni. E' inoltre necessario sottolineare che è in corso un complesso percorso di riforma della PAC, il cui esito è ancora incerto relativamente molti importanti aspetti. Pertanto la programmazione del FEASR e del relativo PSR potrebbe slittare temporalmente rispetto ai tempi previsti per gli altri Fondi e, nella fase attuale, potrebbe non essere possibile definire con adeguato dettaglio le linee di intervento prioritarie.