



Unione Europea



L'APPROCCIO INTEGRATO NEL FEP - FONDO EUROPEO PER LA PESCA

di Raffaella Di Napoli

INEA – Task Force Leader



Rete Rurale Nazionale 2007.2013 - ITALIA
Rete di Reti nel Network Europeo per lo Sviluppo Rurale



il FUTURO nella RETE

L'approccio integrato, così come è avvenuto nelle politiche regionali e di sviluppo rurale, è stato inserito anche nel mainstream della politica per la pesca. Infatti, il FEP, il nuovo dispositivo di programmazione della pesca, nell'ambito delle prospettive finanziarie dell'UE per il periodo 2007-2013, sostiene la realizzazione di progetti integrati per promuovere lo sviluppo sostenibile a livello locale delle zone di pesca.

Le aree costiere, che nell'UE si snodano per circa 68.000 km di lunghezza, rivestono un ruolo di capitale importanza poiché, al tempo stesso, sono zone di insediamento, fonte rilevante di alimenti e di materie prime, spazio di scambi commerciali - traffico e trasporti, centro per il tempo libero e le vacanze, ecc.

Malgrado ciò, questi territori stanno attraversando un periodo di crisi. Metà della popolazione europea vive sulla costa. Tale densità demografica è di per sé sufficiente a spiegare la pressione esercitata sulle risorse, lo spazio, l'ambiente e le infrastrutture di questa zona. I segnali della crisi sono numerosi: diminuzione della qualità e della quantità d'acqua, impoverimento dei terreni, accelerazione dell'erosione, riduzione degli habitat naturali, persistenza dell'inquinamento, depauperamento delle risorse alieutiche, ecc.

Accanto a queste problematiche di natura territoriale-ambientale se ne aggiungono altri di carattere sociale legati all'arretramento di talune attività economiche quali l'industria pesante, la costruzione navale e, ovviamente, la pesca. La flessione delle attività della pesca e dei posti di lavoro ad essa collegati pone un problema sociale particolarmente acuto nelle regioni che dipendono da questo settore e dove sarebbe necessario intervenire con politiche specifiche per evitare processi di esodo¹.

Considerato lo scenario in cui si muovono gli attori del settore e dello sviluppo delle zone costiere il nuovo Fondo per la Pesca va a sostegno della politica comune della pesca (PCP) e aiuterà anche a garantire una pesca sostenibile e la diversificazione delle attività economiche nelle zone costiere.

Gli interventi strutturali nel settore della pesca per il periodo 2007-2013 sono finalizzati a garantire lo sviluppo sostenibile del settore europeo della pesca e dell'acquacoltura:

- sostenendo il settore nel processo di adattamento volto a rendere la flotta maggiormente competitiva;
- promuovendo misure destinate alla tutela e alla valorizzazione dell'ambiente;
- aiutando, inoltre, le comunità di pescatori più duramente colpite da questa evoluzione a diversificare le proprie attività economiche.

Pur ponendosi in una certa continuità con la fase di programmazione 2000-2006, il Fondo introduce misure nuove e innovative per tenere conto dell'evoluzione e delle necessità del settore. Tra gli esempi più significativi figurano le misure volte a promuovere il finanziamento di strategie locali e integrate per promuovere lo sviluppo sostenibile delle zone di pesca.

Box 1 - Documenti e Regolamenti Comunitari sul FEP

Regolamento (CE) N. 1198/2006, del 27 luglio 2006, Relativo al fondo europeo per la Pesca, pubblicato il 15 agosto 2006 è stato pubblicato Gazzetta Ufficiale della Comunità Europea L 223;

Regolamento applicativo del Fondo Europeo per la Pesca (FEP), adottato il 27 marzo 2007 ma non ancora pubblicato sulla G.U.C.E., il Regolamento applicativo del Fondo Europeo per la Pesca (FEP);

Vademecum sul FEP (in inglese), documento che contiene le linee-guida sul FEP, che sarà discusso nella prossima riunione del Comitato FEP;

¹ Si veda il sito della CE al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/fisheries/related_issues/coastal_management_it.htm

E' possibile scaricare i regolamenti e la documentazione citata dal sito del Mipaaf al seguente indirizzo: <http://www.politicheagricole.it/PescaAcquacoltura/default>

Infatti il Regolamento n. 1198/2006 del 27 luglio 2006 relativo al fondo Europeo della Pesca, vista la diversità delle situazioni e delle zone all'interno della Comunità, sottolinea la necessità di "stabilire misure di accompagnamento per la politica comune della pesca, riducendone in particolare l'impatto socioeconomico mediante l'attuazione di strategie di sviluppo locale per lo sviluppo sostenibile delle zone di pesca"².

L'introduzione dell'approccio integrato viene visto come una opportunità per rendere maggiormente dinamiche le zone costiere e come uno strumento strategico per³:

- favorire un maggiore coinvolgimento delle amministrazioni attualmente non attive nel campo della pesca;
- determinare una accelerazione del sistema;
- integrare le competenze esistenti con altre esterne al settore;
- aggiungere maggiore competitività alle zone costiere;
- sviluppare un maggiore coordinamento fra i diversi stakeholders.

Basandosi sulla esperienza delle Iniziative Comunitarie Leader e Pesca, il Regolamento:

- inserisce organicamente la progettazione integrata nella programmazione ordinaria dello sviluppo della pesca, attraverso la definizione di una sezione ad hoc;
- prevede la realizzazione di progetti integrati gestiti da gruppi locali;
- contempla la possibilità di utilizzare, all'interno del piano locale, l'intero menu delle misure ammesse a finanziamento dal regolamento.

Come si vedrà più avanti, la proposta di Regolamento e le successive modifiche, fino alla versione finale approvata dal Consiglio nel luglio 2006, ampi margini di scelta ai programmatori nella preparazione dei Piani Strategici Nazionali e poi dei Programmi Operativi⁴.

L'Asse IV del Regolamento sul FEP

Il FEP dispone di una dotazione finanziaria di circa 3,8 miliardi di euro in prezzi 2004 (4,3 miliardi in prezzi attuali adeguati all'inflazione); dell'aiuto potranno beneficiare tutti i rami del settore: le

² Consideranda n. 32 e 33

³ Per un approfondimento si veda "La progettazione integrata nel FEP: i gruppi di azione costiera" di Massimo Spagnolo (Direttore IREPA) relazione presentata in occasione del seminario "L'approccio integrato nelle politiche comunitarie 2007-2013: modalità e strumenti" organizzato dalla Rete Nazionale Leader a roma il 27 marzo 2007. E' possibile scaricare le relazioni al seguente indirizzo: www.reteleader.it

⁴ Dopo una concertazione con i partner interessati, gli Stati membri stabiliscono, conformemente agli orientamenti strategici della Comunità per lo sviluppo della politica comune della pesca, un Piano Strategico Nazionale che indica gli obiettivi specifici e le priorità nazionali per l'attuazione della politica comune della pesca, comprese le azioni che saranno finanziate dal Fondo; il piano strategico fornisce un quadro di riferimento per la programmazione. Questo piano strategico, che specifica dettagliatamente gli interventi, la partecipazione finanziaria del Fondo e le altre risorse, fungerà da base per la definizione dei programmi operativi. In Italia il Piano Strategico Nazionale è stato trasmesso il 10 aprile 2007 alla Commissione, mentre l'approvazione da parte della CE dei Programmi Operativi Pesca è avvenuta nel corso del 2008.

attività di pesca marittime e continentali, le imprese, le organizzazioni di produttori, i settori della trasformazione e della commercializzazione come pure le zone dipendenti dalla pesca.

Il Fondo si articola intorno a cinque priorità di finanziamento fondamentali: aiutare la flotta ad adattare la capacità e lo sforzo di pesca alle risorse alieutiche disponibili; sostenere i vari rami del settore (acquacoltura, trasformazione, commercializzazione); fornire un aiuto alle iniziative che rappresentano l'interesse collettivo del settore; favorire lo sviluppo sostenibile delle zone dipendenti dalla pesca e prestare assistenza tecnica agli Stati membri per facilitare la fornitura di aiuto.

Basandosi sull'esperienza delle Iniziative Comunitarie Leader e Pesca e adottando un approccio dal basso verso l'alto, i finanziamenti del FEP, dall'Asse 4 "Sviluppo sostenibile delle zone di Pesca", finanzieranno azioni volte a migliorare la qualità della vita nelle zone di pesca. A questo Asse sarà destinato almeno il 4% delle risorse FEP di ogni Programma Operativo regionale⁵.

Box 2 - Gli Assi prioritari del FEP

Nel Regolamento n. 1198/2006 del 27 luglio 2006 l'azione del fondo viene articolata in cinque Assi prioritari:

Misure a favore dell'adeguamento della flotta peschereccia comunitaria - È previsto un aiuto finanziario per i pescatori e i proprietari di un peschereccio interessati dalle misure adottate contro il depauperamento delle risorse. Si tratta, in particolare, di aiuti al ritiro temporaneo o permanente di pescherecci e di aiuti a favore della formazione, della riqualifica e del prepensionamento dei pescatori;

Acquacoltura, trasformazione e commercializzazione - Il FEP favorirà l'acquisizione e l'utilizzo di attrezzature e di tecniche atte a ridurre l'impatto ambientale della produzione. L'aiuto andrà a beneficio soprattutto delle microimprese e delle piccole imprese.

Azioni collettive - Saranno ammissibili all'aiuto i progetti che contribuiscono allo sviluppo sostenibile o alla conservazione di risorse, al potenziamento dei mercati dei prodotti della pesca o alla promozione di partenariati tra scienziati e professionisti del settore della pesca.

Sviluppo sostenibile delle zone costiere di pesca - Il FEP sosterrà le misure e le iniziative volte alla diversificazione e al potenziamento dello sviluppo economico nelle zone di pesca colpite dal declino delle attività alieutiche.

Assistenza tecnica - Il Fondo può finanziare le azioni di preparazione, monitoraggio, sostegno amministrativo e tecnico, valutazione, audit e controllo necessarie per l'attuazione del regolamento proposto.

Basandosi sull'esperienza delle Iniziative Comunitarie Leader e Pesca e adottando un approccio dal basso verso l'alto, i finanziamenti del FEP, dall'Asse 4 "Sviluppo sostenibile delle zone di Pesca", finanzieranno azioni volte a migliorare la qualità della vita nelle zone di pesca.

L'Asse 4 interessa zone di estensione limitata (di norma di dimensioni inferiori al livello NUTS 3), e caratterizzate da elementi di omogeneità di carattere geografico, economico e sociale. In particolare l'intervento sarà rivolto in via prioritaria a quei territori costieri che presentino una bassa densità di popolazione o attività di pesca in fase di declino o piccole comunità che vivono di pesca.

Il territorio interessato, oltre ad essere omogeneo, dovrebbe presentare in termini di risorse umane, finanziarie ed economiche, una massa critica sufficiente a sostenere una strategia di sviluppo locale praticabile.

⁵ In Linea di massima in ogni PO le risorse finanziarie saranno ripartite nella seguente maniera: 39% Asse I; 22% Asse II; 25% Asse III; 4% Asse IV; 8% Asse V.

Tali strategie di sviluppo locale devono⁶:

- adottare un approccio integrato basato su un'appropriate strategia territoriale adattata alla situazione locale e il più possibile basata sul decentramento;
- dare la precedenza a operatori locali, attraverso il bottom-up;
- consentire operazioni di portata ridotta;
- garantire una partecipazione sostanziale di attori del settore privato".

Le strategie di sviluppo locale vengono proposte e attuate da "enti locali o gruppi (di seguito "il gruppo") che rappresentino i partner pubblici e privati dei vari settori socioeconomici locali pertinenti e, conformemente al principio di proporzionalità, dispongano di una capacità amministrativa e finanziaria adeguata per gestire gli interventi e assicurare che le operazioni siano portate a termine con successo. Laddove possibile, il gruppo dovrebbe basarsi su organizzazioni esistenti che hanno acquisito esperienza nel settore" (punto 1 dell'art. 45 del Regolamento).

Le misure previste nell'Asse IV per realizzare le strategie di sviluppo locale sono finalizzate a:

- mantenere la prosperità economica e sociale di tali zone e aggiungere valore ai prodotti della pesca e dell'acquacoltura;
- preservare e incrementare l'occupazione nelle zone di pesca sostenendo la diversificazione o la ristrutturazione economica e sociale nelle zone confrontate a problemi socioeconomici connessi ai mutamenti nel settore della pesca;
- promuovere la qualità dell'ambiente costiero;
- promuovere la cooperazione nazionale e transnazionale tra le zone di pesca.

In particolare i finanziamenti per lo sviluppo sostenibile delle zone di pesca possono essere concessi per attivare le seguenti misure (art.43):

- ristrutturare e riorientare le attività economiche, in particolare promuovendo il turismo ecologico, senza determinare però un aumento dello sforzo di pesca;
- diversificare le attività mediante la promozione della pluriattività per le persone impegnate nel settore della pesca, mediante la creazione di posti di lavoro aggiuntivi o alternativi all'esterno del settore;
- favorire la commercializzazione a livello locale dei prodotti del mare;
- sostenere le infrastrutture per la piccola pesca e promuovere le attività turistiche;
- proteggere l'ambiente marino, lacustre e costiero per mantenerne l'attrattiva, rivitalizzare e sviluppare le località e i paesi costieri e proteggere e valorizzare il patrimonio architettonico e naturale;
- ristabilire il potenziale produttivo nel settore della pesca se danneggiato da catastrofi naturali o industriali;
- sostenere la cooperazione interregionale e transnazionale tra gli operatori delle zone di pesca costiere, soprattutto mediante l'istituzione di reti e la diffusione delle migliori pratiche;
- acquisire abilità di organizzazione e presentazione per preparare e attuare la strategia di sviluppo locale
- mantenere la prosperità economica e sociale di tali zone e aggiungere valore ai prodotti della pesca e dell'acquacoltura;

⁶ Consideranda n. 32 e 33

- preservare e incrementare l'occupazione nelle zone di pesca sostenendo la diversificazione o la ristrutturazione economica e sociale nelle zone confrontate a problemi socioeconomici connessi ai mutamenti nel settore della pesca;
- promuovere la qualità dell'ambiente costiero;
- promuovere la cooperazione nazionale e transnazionale tra le zone di pesca.

Inoltre, i Gruppi nelle strategie di sviluppo locale possono anche includere: a) fino a un massimo del 15% dell'asse prioritario interessato, misure quali la promozione e il miglioramento delle competenze professionali, della capacità di adattamento dei lavoratori e dell'accesso al mondo del lavoro, in particolare per le donne, purché tali misure siano parte integrante di una strategia di sviluppo sostenibile e siano in relazione diretta con le misure descritte; le misure di cui agli Assi I, II e III, ad eccezione degli aiuti pubblici per l'arresto temporaneo e definitivo delle attività di pesca.

Alcune considerazioni conclusive

La normativa comunitaria definisce i contorni generali della progettazione integrata nell'ambito della politica per la pesca. Il ruolo e la funzione che andrà a svolgere potrà, perciò, differenziarsi notevolmente fra le varie Regioni italiane.

Il Piano Strategico Nazionale 2007-2013 per la pesca italiana redatto secondo le indicazioni del Regolamento n. 1198/2006 fornisce alcune indicazioni che vanno nella direzione di enfatizzare la qualità progettuale e gestionale. Si tratta comunque di indirizzi generali, elaborati secondo la logica di non costituire troppi vincoli per i Programmi Operativi che saranno elaborati dalle regioni.

In particolare in fase di definizione dei Programmi Operativi sarà necessario approfondire alcuni aspetti per garantire una efficace ed efficiente attuazione delle strategie di sviluppo locale nelle zone costiere. Alcuni di questi elementi sono:

- le condizioni per la selezione delle zone costiere dove realizzare le strategie di sviluppo locale e integrate;
- quali caratteristiche e condizioni devono soddisfare i gruppi coinvolti nella preparazione e attuazione delle strategie di sviluppo locale;
- le modalità e i criteri di selezione dei gruppi e dei progetti per assicurare la qualità delle strategie;
- come garantire il giusto coordinamento e integrazione (anche di tipo finanziario) con altri strumenti di sviluppo locale (punto 8 del Regolamento n. 1198/2006) per consentire lo sfruttamento delle sinergie su scala locale.

Fra le questioni affrontate nel Piano Strategico Nazionale vi è un particolare approfondimento sulle possibilità di integrazione dell'Asse prioritario 4 del FEP con gli altri fondi comunitari, in particolare con il fondo per lo sviluppo rurale (FEASR). L'attivazione di forme di integrazione fra diversi strumenti (si pensi ad esempio alle possibilità di integrazione con i Piani di Sviluppo Locale che saranno attivati con il FEASR grazie all'Asse IV "Metodo Leader") può svolgere un ruolo strategico nell'aiutare la progettazione integrata prevista dal FEP ad uscire dalla dimensione ridotta (finanziaria e territoriale) che sembra essergli stata assegnata.