

Introduzione: la procedura di codecisione e l'avanzamento dei negoziati

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona la **procedura di codecisione** è divenuta la procedura legislativa ordinaria per l'adozione degli Atti dell'Unione europea. L'iter prevede che la Commissione europea, detenendo il potere di iniziativa legislativa, presenti le proprie proposte al Consiglio dell'Unione europea (che rappresenta i governi nazionali degli Stati membri) e al Parlamento europeo (che rappresenta i cittadini dell'Unione). Quest'ultimo, proprio a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ha assunto un ruolo paritario rispetto al Consiglio: mentre in precedenza era chiamato a fornire un parere più o meno vincolante sui testi, con la procedura di codecisione dovrà, invece, esprimersi adottando una posizione formale sulle proposte della Commissione. Nel sottolineare che soltanto un accordo sullo stesso testo di entrambe le Istituzioni rende possibile l'approvazione definitiva, è utile ricordare che la PAC si "confronta" per la prima volta con questo iter legislativo.

La procedura di codecisione prevede un massimo di 3 letture (prima lettura, seconda lettura e conciliazione) e, nel caso in cui non si raggiunga un accordo in queste 3 fasi, l'Atto viene considerato non adottato e la procedura potrà essere riavviata soltanto attraverso una nuova proposta legislativa. L'iter della codecisione ha inizio con la presentazione da parte della Commissione europea delle proposte legislative al Consiglio ed al Parlamento; quest'ultimo, dopo aver esaminato i testi ed aver apportato agli stessi eventuali emendamenti, formula un proprio parere in **prima lettura**. Nell'ipotesi in cui il Consiglio si esprima favorevolmente sul testo licenziato dal Parlamento l'Atto viene approvato; in caso contrario, il Consiglio adotta una propria posizione che sarà sottoposta al Parlamento per una **seconda lettura**. A questo punto il Parlamento ha 3 mesi di tempo per approvare la posizione del Consiglio (e quindi l'Atto viene adottato), respingerla oppure proporre emendamenti alla stessa; in quest'ultimo caso l'Atto torna al Consiglio che a sua volta avrà a disposizione 3 mesi di tempo durante i quali potrà approvare gli emendamenti oppure convocare un **Comitato di conciliazione**. Il comitato, che rappresenta la terza ed ultima fase della codecisione, è composto da rappresentanti del Parlamento e da membri del Consiglio ed ha il compito di preparare un progetto di accordo comune che sarà poi sottoposto all'approvazione delle due Istituzioni.

Allo scopo di evitare un allungamento eccessivo dei tempi, le 3 Istituzioni coinvolte si incontrano in riunioni informali dette "**triloghi**" con lo scopo di preparare l'accordo sui testi e di avvicinare le posizioni eventualmente divergenti. A questi incontri partecipano la Presidenza di turno del Consiglio dell'Unione europea (attualmente irlandese), il Presidente della COMAGRI del Parlamento europeo con i relatori delle diverse proposte di regolamento e la Commissione europea che in questo contesto svolge un ruolo di vigilanza del rispetto del Trattato, di salvaguardia della coerenza delle proprie proposte, nonché di facilitatore del dialogo tra le Istituzioni. Per quanto riguarda le proposte legislative settoriali afferenti alla PAC (pagamenti diretti, OCM unica, aspetti orizzontali, sviluppo rurale) sono previsti, ad iniziare dall'11 aprile 2013, circa 30 triloghi con l'obiettivo di raggiungere un accordo informale entro la fine del semestre di Presidenza irlandese (giugno 2013). Se così fosse, giugno diverrebbe un mese chiave per il negoziato in quanto si potrebbe ipotizzare che entro la fine del mese il Parlamento si esprima in

prima lettura e che il Consiglio voti, sempre in prima lettura, nella seduta del 24-25 giugno 2013. Occorre, comunque, considerare che il percorso delle proposte legislative settoriali è inevitabilmente correlato con quello del Quadro finanziario pluriennale (QFP), per il quale si ipotizza il voto in plenaria del Parlamento europeo a giugno 2013, e del Regolamento comune COM(2011) 615 sul quale è possibile che il Parlamento europeo si esprima entro settembre-ottobre di quest'anno.

Programmazione 2014 – 2020: Accordo di Partenariato e sviluppo locale

Nel prossimo periodo di programmazione tutte le politiche dell'Unione, PAC compresa, saranno chiamate a dare il loro contributo, ciascuna per le proprie caratteristiche, al raggiungimento degli obiettivi della Strategia Europa 2020. Il **Quadro Strategico Comune (QSC)**, che esprime la visione strategica dell'UE per l'utilizzo dei fondi FESR, FSE, FC, FEASR e FEAMP nel periodo 2014 – 2020, definisce 11 Obiettivi Tematici (OT) derivanti proprio dagli obiettivi della Strategia Europa 2020. Sulla base degli orientamenti strategici del QSC, ciascun Stato membro è chiamato a sviluppare la strategia nazionale per l'utilizzo dei Fondi del QSC (stesura dell'**Accordo di partenariato**), strategia che troverà poi attuazione nei Programmi regionali (PSR e POR). Inoltre, i Servizi della Commissione europea hanno inviato a novembre dell'anno scorso un documento (**Position Paper**) nel quale vengono evidenziate le sfide considerate prioritarie per il nostro Paese e sulle quali concentrare attenzione e risorse al fine di ottimizzare l'utilizzo dei Fondi del QSC e sfruttare al massimo le potenziali sinergie tra questi.

Per quanto riguarda lo sviluppo territoriale, l'Accordo di Partenariato¹ dovrà definire, in un'apposita sezione dedicata, la strategia nazionale relativamente all'uso dei Fondi del QSC per questo tema. Inoltre, una sottosezione sarà riservata allo strumento del **Community-led local development (CLLD)** che, come noto, prevede il coinvolgimento attivo delle comunità locali (principio del *bottom-up*) per offrire una risposta alle complesse sfide territoriali mediante un approccio integrato. Nella stesura di questa parte dell'Accordo dovranno essere individuate le principali sfide, gli obiettivi e le priorità che si intendono affrontare attraverso il CLLD; dovranno anche essere definite le tipologie di territori in cui questo strumento opererà, i fondi che potranno essere utilizzati per la sua attuazione ed il ruolo di ognuno di essi nelle diverse aree. In sostanza, dovrà emergere con chiarezza il quadro di "quale fondo fa cosa, come e dove interviene". Oltre a ciò, dovranno essere fornite informazioni in merito ai meccanismi di coordinamento ed all'organizzazione amministrativa (aspetti rilevanti, soprattutto nel caso sia previsto l'intervento di più fondi), alla possibilità di designare un *lead fund* nel contesto di strategie multifondo e al supporto preparatorio (descrizione della tipologia di supporto preparatorio a disposizione degli attori locali e di come esso sarà garantito e coordinato tra i diversi fondi).

Come già detto, in sede di preparazione dell'Accordo di partenariato occorrerà considerare la visione espressa dai Servizi della Commissione nel *Position Paper*. Sulla base dell'esperienza

¹ *Draft template and guidelines on the content of the Partnership agreement – vers. 25.02.2013*

pregressa in tema di sviluppo territoriale, il documento evidenzia la necessità di migliorare gli strumenti di assistenza tecnica in favore dei GAL ed individua alcuni aspetti sui quali sarebbe opportuno concentrare l'attenzione: capacità amministrativa dei GAL, trasparenza delle procedure per la selezione dei territori e dei gruppi, definizione di opportuni criteri per la selezione degli interventi, conflitto di interesse e coerenza degli interventi rispetto agli obiettivi del Programma.

L'articolo 9 della proposta di Regolamento comune COM(2011) 615 elenca gli 11 Obiettivi Tematici ai quali si affiancano le priorità definite nelle proposte di regolamento specifiche per ciascuno dei Fondi del QSC ("*Investment priorities*" nel caso del FSE e del FESR, "*Union priorities*" per il FEASR e il FEAMP). Per quanto riguarda lo sviluppo territoriale, il FSE prevede una specifica priorità di investimento in caso di attuazione del CLLD ("strategie di sviluppo locale realizzate dalla collettività"), il FESR riconduce l'eventuale utilizzo dello strumento alla priorità di investimento 9.b ("sostegno alla rigenerazione fisica ed economica delle comunità urbane e rurali sfavorite") mentre per il FEASR la priorità di "riferimento" è "Inclusione sociale, riduzione della povertà e sviluppo economico delle aree rurali". Occorre ricordare che, mentre per lo sviluppo rurale è confermato anche nella prossima programmazione l'obbligo di destinare al Leader almeno il 5% del contributo totale del FEASR ai Programmi, nel caso del FSE e del FESR nessun vincolo di questo tipo viene stabilito dalle proposte di regolamento specifiche. Inoltre, è molto importante considerare che il CLLD, pur se programmato nell'ambito di una specifica priorità, potrà essere usato per raggiungere risultati che contribuiscono a tutti gli 11 Obiettivi Tematici e a tutte le 6 priorità dello sviluppo rurale.

Il Leader nei Programmi di sviluppo rurale 2014 - 2020

I futuri PSR saranno sviluppati a partire dalle 6 priorità specifiche, così come definite all'art. 5 della proposta di regolamento, alle quali si affiancheranno **18 focus areas** e **3 Obiettivi trasversali** (innovazione, ambiente, mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici). Mentre le 6 priorità sono predeterminate e non sarà possibile introdurne di nuove, è consentito, solo se debitamente giustificato, introdurre *focus areas* aggiuntive. Questo aspetto unito alla scomparsa della suddivisione in Assi che caratterizza l'attuale programmazione e al fatto che le misure potranno essere programmate in relazione a diverse priorità e focus areas conferirà una maggiore flessibilità all'impianto programmatorio dei futuri Programmi.

In questo contesto ed in linea con quanto descritto nell'Accordo di Partenariato in tema di sviluppo territoriale, i PSR dovranno:

- definire i principi per l'individuazione delle aree in cui il Leader potrà essere attuato
- definire i principi per la definizione dei criteri di selezione dei progetti e delle strategie di sviluppo locale
- prevedere specifiche disposizioni per la valutazione di Leader all'interno del Piano di valutazione: (es: supporto ai GAL per la valutazione)

- fornire informazioni sulla complementarità tra le strategie di sviluppo locale, la misura “Cooperazione” (art. 36), la misura “Servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali” (art. 21) e quanto attuato dagli altri fondi al fine di garantire la coerenza, le sinergie ed evitare eventuali sovrapposizioni tra questi interventi

Inoltre, la strategia delineata nei PSR sarà accompagnata da una serie di tabelle (*Indicator Plan*²) che quantificheranno, per ciascuna *focus areas*, i *targets* per il periodo 2014-2020, i principali risultati e il sostegno previsto. Nell’ambito del confronto attualmente in corso tra gli Stati membri e la Commissione sulla definizione di questo piano, la scelta metodologica verso cui si sta indirizzando la discussione è di garantire una certa semplificazione programmando interamente il Leader sotto la *focus area 6b* (“stimolare lo sviluppo locale delle aree rurali”) pur ribadendo che i progetti Leader possono contribuire a diverse *focus areas*. I tre *targets* per il momento individuati in relazione alla *focus area 6b* sono:

- % di popolazione rurale interessata dalle strategie di sviluppo locale
- dimensione della popolazione rurale che beneficia di nuovi o migliorati servizi/infrastrutture
- n. di posti di lavoro creati attraverso progetti Leader (esclusi potenziali posti di lavoro creati nell'ambito dei progetti di cooperazione Leader o presso la struttura del GAL).

² Working document “Rural Development programming and target setting (2014-2020) – Indicator plan tables” (version February 2013)