

I Fondi Strutturali *nella Programmazione 2007 – 2013*

Dalla definizione all'attuazione

Dossier a cura di
Stefano Fanin
Settembre 2007

Sommario

<i>Introduzione</i>	3
<i>I vecchi Obiettivi 2000 - 2006</i>	3
<i>I nuovi Obiettivi 2007-2013</i>	4
Vecchia e nuova programmazione: scheda comparativa	6
I Principi di intervento	7
<i>Strumenti finanziari: i nuovi Fondi</i>	7
Finalità e regolamenti	7
Scheda riepilogativa Fondi-Obiettivi:	9
Sintesi finanziaria e Cofinanziamento	11
<i>L'iter della programmazione</i>	12
L'approccio strategico	12
I Programmi Operativi (PO)	12
I controlli e la gestione	13
I criteri di finanziamento dei Fondi	13
<i>L'attuazione dei Programmi Operativi</i>	14
L'attribuzione delle risorse	14
Le modalità di attribuzione	15
La raccolta e selezione dei progetti	15
<i>Glossario</i>	16

Introduzione

I Fondi strutturali costituiscono la *principale fonte di finanziamento* che l'Unione Europea dedica agli obiettivi che si è prefissata.

La programmazione dei Fondi consiste nella definizione di *programmi pluriennali* (di iniziativa nazionale o di iniziativa comunitaria) e si svolge mediante decisioni che coinvolgono la Commissione europea e le autorità nazionali e regionali. In questo ciclo di programmazione la Commissione definisce le priorità strategiche mentre la gestione dei programmi è di competenza degli Stati membri.

La Programmazione 2007-2013, il cui ammontare di risorse è pari a 308 miliardi di euro circa (Reg. 1083/2006), conferma i quattro principi fondamentali dei Fondi Strutturali: programmazione pluriennale, addizionalità, valutazione, partenariato.

Da sempre infatti, anche tramite il Trattato¹, l'Unione Europea si propone di *“rafforzare la coesione economica e sociale al suo interno”* e *“mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni”* grazie a *“fondi a finalità strutturale”*, Banca europea per gli investimenti e altri strumenti finanziari esistenti.² Nel contempo le politiche di coesione sono state rinnovate dai più recenti Consigli europei di Lisbona e di Goteborg (Vedi Scheda 1)

La precedente programmazione 2000-2006, tuttavia, prevedeva Obiettivi del tutto diversi da quelli attuali e ciò ha comportato modificazioni, anche significative, nelle relative strutture di finanziamento. La programmazione 2007-2013 è volta a sviluppare i risultati passati, proiettando le diverse realtà europee verso la *Competitività, l'Occupazione e L'ambiente*. Le parole chiave sono *Convergenza, Competitività, Cooperazione*.

I vecchi Obiettivi 2000 - 2006

La Programmazione 2000-2006 si inseriva in un contesto diverso, prima di tutto dal punto di vista degli obiettivi (Vedi Scheda 2).

L'Obiettivo 1 costituiva il principale target delle politiche comunitarie regionali di sviluppo, e riguardava le Regioni europee in cui il Prodotto Interno Lordo (PIL) pro-capite era inferiore al 75% della media comunitaria. Per quanto riguarda l'Italia, le Regioni che rientravano nell'Obiettivo 1 erano Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia a cui si aggiungeva il Molise in sostegno transitorio.

L'Obiettivo 2 riguardava le Regioni delimitate in base a precisi criteri statistici e socio-economici, in difficoltà socio-economiche determinate da tassi di disoccupazione

Scheda 1: Lisbona, Goteborg e i pilastri della Coesione.

La **Strategia di Lisbona**, varata nel marzo 2000 dal Consiglio europeo, è il piano di azione per trasformare l'Unione Europea, entro il 2010, *“nell'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale”*.

In particolare si mira a raggiungere entro tale data:

- un tasso di crescita economica pari al 3%
- un tasso di occupazione del 70%
- un tasso di partecipazione della forza femminile al lavoro pari al 60%

Una revisione intermedia è avvenuta nel 2005, rinnovando e razionalizzando gli impegni e ponendo l'accento su *conoscenza e innovazione*.

Nel giugno del 2001 si è inserito nel contesto il **Consiglio europeo di Goteborg**, introducendo l'asse della *sostenibilità ambientale*.

Scheda 2 Obiettivi 2000-2006

- Obiettivo 1 – Sviluppo e adeguamento strutturale delle Regioni in ritardo di sviluppo
- Obiettivo 2 – Riconversione economica e sociale delle zone con problemi strutturali
- Obiettivo 3 – Adattamento e ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione

¹ Cfr art.158 TUE

² Cfr art. 159 TUE.

superiore alla media comunitaria, elevato livello di povertà, ambiente degradato, criminalità e delinquenza, basso livello di istruzione. In Italia, gli interventi dell'Obiettivo 2 erano pianificati attraverso i Documenti Unici di Programmazione (DOCUP) che erano quattordici, uno per ciascuna Regione e Provincia Autonoma (Trento e Bolzano) del Centro Nord. Le Regioni, inoltre, erano chiamate ad identificare le zone deputate ai diversi stanziamenti tramite il meccanismo della "Zonizzazione"

L'Obiettivo 3 riguardava tutto il territorio dell'Unione Europea, ad eccezione delle regioni interessate dall'Obiettivo 1, e teneva conto delle esigenze generali delle zone colpite da problemi strutturali di riconversione economica e sociale. Esso costituiva inoltre il quadro di riferimento in materia di sviluppo delle risorse umane (politiche attive del lavoro, inclusione sociale, formazione permanente, pari opportunità) in uno Stato membro, nel rispetto delle specificità regionali.

Scheda 3
Fasi di programmazione (2000-2006)

1. Piano di sviluppo, presentato dagli Stati membri alla Commissione
2. QCS (Quadro Comunitario di Sostegno) per le zone Ob.1, d'intesa con gli Stati membri approvato dalla Commissione
3. Programmi Operativi Nazionali (PON) o Regionali (POR) specificanti le priorità del QCS.
4. Negoziazione della ripartizione dei Fondi da parte della Commissione, basata sui PO
5. Complemento di Programmazione (CdP) che precisa ulteriormente i PO.

In Italia, per le zone Obiettivo 2, i caratteri contenuti nel QCS e nei PO erano riuniti in un Documento Unico di Programmazione (DOCUP)

Nelle fasi di programmazione (Vedi Scheda 3) l'Obiettivo 1 era attuato mediante un Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 che si applicava alle Regioni del Centro-Nord e ad alcune azioni

di sistema attuate a livello nazionale. Esso comprendeva 7 POR (Programmi operativi regionali) e 7 PON (Programmi operativi nazionali). Diversi gli obiettivi, diverse le fasi di programmazione e naturalmente anche gli stanziamenti; per il Periodo 2000-2006 erano stati stanziati Fondi per circa 213 miliardi di Euro.

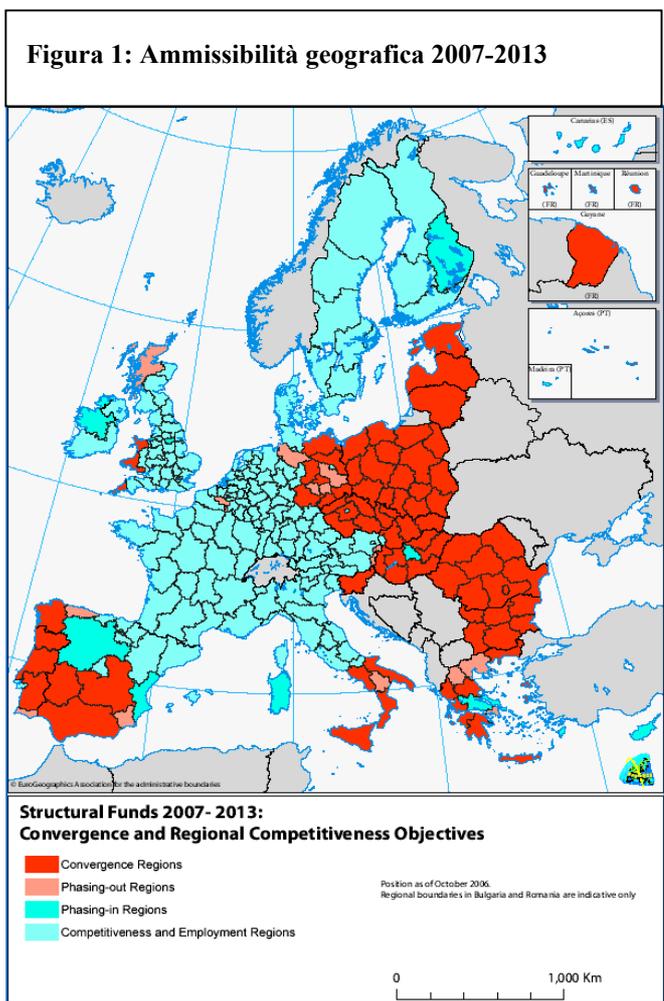
I nuovi Obiettivi 2007-2013

- **Obiettivo Convergenza: accelerare la convergenza degli Stati membri e regioni in ritardo di sviluppo.**

Questo è l'Obiettivo prioritario della politica di coesione europea e riguarda le Regioni il cui reddito pro capite è inferiore a 75% della media comunitaria e le Regioni il cui PIL supera di poco la soglia a causa dell'effetto provocato dall'allargamento dell'Unione Europea.

I settori d'intervento sono:

- ✓ qualità degli investimenti in capitale fisico e umano;
- ✓ sviluppo dell'innovazione e della società basata sulla conoscenza;
- ✓ adattabilità ai cambiamenti economici e sociali;
- ✓ tutela dell'ambiente e efficienza amministrativa.



Aree interessate: 84 Regioni con PIL inferiore al 75% rispetto al PIL europeo (esse devono corrispondere al livello NUTS II) in 17 Stati membri (popolazione di circa 154 milioni di abitanti)
 16 Regioni (16,4 milioni di abitanti circa) il cui PIL pro capite supera il 75% ("effetto statistico" a seguito dell'allargamento), che beneficeranno di un aiuto transitorio, specifico e decrescente.
 Stati membri il cui RNL è inferiore al 90% della media europea³.

Fondi: Fondo di Coesione³, FESR, FSE.

Risorse disponibili⁴: 81,54% (251 miliardi di euro circa) (Art.19 Reg. 1083/2006)

- **Obiettivo Competitività regionale e occupazione:** rafforzare la competitività, le attrattive delle Regioni e l'occupazione anticipando i cambiamenti economici e sociali. *La Competitività* rappresenta, per tutti gli Stati membri, una tra le sfide più importanti. Essa è legata al rapido cambiamento e alla ristrutturazione economica e sociale, alla globalizzazione del commercio, alla tendenza verso un'economia ed una società basate sulla conoscenza, all'invecchiamento della popolazione, all'aumento dell'immigrazione, alla carenza di manodopera in settori fondamentali ed ai problemi d'inserimento sociale. Questo Obiettivo riguarda 168 Regioni europee; 13 di queste sono oggetto di finanziamenti speciali in virtù del loro precedente status di Regioni Obiettivo 1.

Aree interessate: 168 Regioni europee non incluse nell'Obiettivo "Convergenza" (Regioni ex Obiettivo 2 e 3) con 314 milioni di abitanti circa. Di queste 13 Regioni in "Phasing in" (aree "in fase di uscita", risultanti aree depresse fino al 31 dicembre 1999 ma che non lo sono più a partire dal 1 gennaio 2000) con 19 milioni di abitanti circa.

Fondi: FESR, FSE.

Risorse disponibili: 15,95% (49 miliardi di euro circa) (Art.20 Reg. 1083/2006)

- **Obiettivo Cooperazione territoriale europea:** rafforzare la cooperazione transfrontaliera mediante iniziative congiunte locali e regionali, la cooperazione transnazionale mediante azioni volte allo sviluppo territoriale integrato e la cooperazione interregionale e lo scambio di esperienze al livello territoriale adeguato; anche grazie all'esperienza del Programma di Iniziativa Comunitaria "Interreg".

Aree interessate: Sono ammissibili le Regioni di livello NUTS III, situate lungo le frontiere terrestri interne e lungo alcune frontiere esterne, nonché alcune frontiere marittime adiacenti, separate da un massimo di 150 chilometri. La popolazione che vive nelle zone transfrontaliere corrisponde a 181,7 milioni circa (37,5% della popolazione complessiva dell'UE), mentre tutte le regioni e tutti i cittadini dell'UE rientrano in uno dei 13 ambiti attuali di cooperazione transnazionale.

Fondi: FESR.

Risorse disponibili: 2,52% (meno di 8 miliardi di euro circa) (Art.21 Reg. 1083/2006)

³ Non interessa l'Italia.

⁴ In relazione alla quota del bilancio europeo stanziata per i Fondi strutturali: 308.041.000.000 Euro ex art. Art.18 Reg 1083/2006. Corrisponde circa al 35,7% del bilancio totale UE.

Vecchia e nuova programmazione: scheda comparativa

2000-2006		2007-2013	
Obiettivi	Strumenti finanziari	Obiettivi	Strumenti finanziari
Fondo di coesione	Fondo di coesione	Convergenza	FESR
Obiettivo n.1	FESR	-	FSE
-	FSE	-	Fondo di coesione
-	FEOGA - Garanzia e FEOGA Orientamento	-	-
-	SFOP	-	-
Obiettivo n. 2	FESR	Competitività regionale e occupazione	FESR
-	FSE	<i>livello regionale</i>	FSE
-	-	<i>livello nazionale: strategia europea per l'occupazione</i>	-
Obiettivo n. 3	FSE	Cooperazione territoriale europea	FESR
PIC (Programmi di Iniziativa Comunitaria)	-	-	-
<i>Interreg II</i>	FESR	-	-
<i>URBAN</i>	FESR	-	-
<i>EQUAL</i>	FSE	-	-
<i>Leader+</i>	FEOGA - Orientamento	-	-
Sviluppo rurale e ristrutturazione del settore della pesca	FEOGA- Garanzia	-	-
	SFOP	-	-

I Principi di intervento

I tre nuovi obiettivi sono accomunati dai cosiddetti “Principi d'intervento” ovvero la *complementarità*, la *coerenza*, la *conformità*, la *programmazione pluriennale*, l'*intervento sussidiario e proporzionale*, la *gestione condivisa*, l'*addizionalità*⁵, la *parità tra uomini e donne* e il partenariato con le autorità pubbliche competenti, i partner economici e sociali e qualsiasi altro organismo rappresentativo.

Strumenti finanziari: i nuovi Fondi

Finalità e regolamenti

Gli strumenti a disposizione degli Obiettivi si compongono di:

Scheda 4

Approfondimento normativo:

1. **Regolamento (CE) N. 1083/2006** del Consiglio dell' 11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione; accompagnato da un regolamento di attuazione N. 1828/2006.
2. **Regolamenti specifici:**
 - a) **FESR:** *Regolamento (CE) n. 1080/2006* del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006.
 - b) **FSE:** *Regolamento (CE) N. 1081/2006* del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006
 - c) **Fondo di Coesione:** *Regolamento (CE) n. 1084/2006* del Consiglio dell'11 luglio 2006
3. **GECT:** *Regolamento (CE) n. 1082/2006* del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006

1. un **Regolamento generale** che definisce norme e principi applicabili ai tre Fondi previsti (FESR, FSE e Fondo di coesione), approvato all'unanimità dal Consiglio.
2. tre **Regolamenti specifici** per il FESR, il FSE e per il Fondo di Coesione:
 - a) **FESR:** ha ancora il compito di promuovere gli investimenti e di intervenire per la riduzione degli squilibri regionali dell'Unione, come prescrive l'art. 160 del Trattato. Esso sarà indirizzato a settori prioritari come *ricerca, innovazione, questioni ambientali e prevenzione dei rischi*; Il FESR accorda inoltre particolare attenzione alle specificità territoriali. Il Fondo interviene anche nelle aree urbane. Le zone che presentano svantaggi geografici naturali (regioni insulari, aree montuose scarsamente popolate) godono di un trattamento specifico. Nell'ambito del FESR è inoltre previsto un aiuto specifico per le zone ultraperiferiche per affrontare i possibili svantaggi dovuti al loro isolamento.
 - b) **FSE:** si basa sulle linee guida della *Strategia Europea per l'Occupazione*⁶. Il Fondo contribuisce a realizzare le priorità UE riguardo al rafforzamento della coesione economica e

sociale migliorando le *possibilità di occupazione e di impiego, favorendo un alto livello*

⁵ Ex art 15 Reg. 1083/2006 la Commissione, in cooperazione con ciascuno Stato membro, procede per l'obiettivo «Convergenza» a una verifica intermedia dell'addizionalità nel 2011. Nel quadro di questa verifica intermedia, la Commissione, in consultazione con lo Stato membro, può decidere di modificare il livello richiesto di spese strutturali se la situazione economica nello Stato membro interessato è cambiata in misura significativa rispetto a quella esistente al momento della determinazione del livello di spese strutturali pubbliche

⁶ In seguito all'inserimento del nuovo capitolo "Occupazione" nel trattato dell'Unione Europea nel 1997, i Capi di Stato e di Governo avviano la Strategia Europea per l'Occupazione (SEO) nel corso del vertice europeo sull'occupazione di Lussemburgo al fine di coordinare le politiche nazionali in materia di occupazione. La SEO istituisce un quadro di sorveglianza multilaterale che esorta gli Stati membri ad attuare delle politiche più efficaci in questo settore. Essa agisce in particolare sulla capacità di inserimento professionale, l'imprenditorialità, la capacità di adattamento e le pari opportunità a livello del mercato del lavoro europeo.

*di occupazione e nuovi e migliori posti di lavoro. A tal fine esso sostiene le politiche degli Stati membri intese a conseguire la piena occupazione e la qualità e la produttività sul lavoro, promuovere l'inclusione sociale, compreso l'accesso all'occupazione delle persone svantaggiate, e ridurre le disparità occupazionali a livello nazionale, regionale e locale*⁷.

- c) **Fondo di coesione:** si applica agli Stati membri con un RNL (Reddito Nazionale Lordo) pro capite inferiore al 90% della media comunitaria e contribuisce, insieme al FESR, all'interno dell'obiettivo convergenza ai programmi di investimento pluriennale decentralizzato. Gli Stati membri ammissibili al Fondo di coesione nel periodo 2007-2013 sono: Bulgaria, Romania, Cipro, Estonia, Grecia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Portogallo, Repubblica ceca, Slovacchia e Slovenia. La Spagna, con un RNL pro capite inferiore alla media dell'UE-15, fruisce di un regime di sostegno transitorio. Avrà come priorità *trasporti, ambiente ed energie rinnovabili*;
3. un Regolamento che istituisce il **Gruppo europeo di cooperazione transfrontaliera (GECT)**, un nuovo strumento che fornisce un quadro facoltativo per la creazione di autorità europee dotate della personalità giuridica necessaria per attuare programmi di cooperazione transfrontaliera che si baserebbero su un accordo tra le autorità nazionali, regionali, locali e le altre autorità pubbliche interessate. Al GECT possono partecipare: Stati membri, Autorità regionali o locali, Associazioni e qualsiasi altro organismo di diritto pubblico.

⁷ Vedi art. 1 Reg. (CE) N 1081/2006

Scheda riepilogativa Fondi-Obiettivi:

Fondo	Obiettivo	Oggetto del finanziamento.
FESR	Convergenza	<ul style="list-style-type: none"> • Ricerca e sviluppo tecnologico, imprenditorialità, innovazione, sostegno alle infrastrutture e alle tecnologie. • Società dell'informazione, sviluppo di infrastrutture, reti, comunicazioni elettroniche, servizi online. • Prevenzione e controllo dell'approvvigionamento idrico, dei servizi essenziali al territorio, dei rifiuti e dell'inquinamento, della desertificazione. • Turismo, valorizzazione del patrimonio ambientale e culturale. • Trasporti, investimenti nella velocità, efficienza e rispetto dell'ambiente. Potenziamento delle reti europee. • Energia, efficienza delle reti europee, sostegno all'approvvigionamento e allo sviluppo delle energie rinnovabili. • Istruzione ed inserimento nel mondo del lavoro. • Sanità e servizi sociali per migliorare la qualità della vita.
	Competitività regionale ed occupazione	<ul style="list-style-type: none"> • Innovazione ed economia della conoscenza, creazione di reti di knowledge, di relazioni sistemiche fra operatori economici e sociali a livello nazionale e regionale, stimolo all'attività regionale di Ricerca e Sviluppo, connessione tra università e PMI, aumento di figure imprenditoriali competenti, stimolo all'innovazione e all'imprenditorialità in tutti i settori. • Ambiente e prevenzione dei rischi, investimenti per il recupero dell'ambiente fisico, lotta alla desertificazione, creazione di strutture connesse alla biodiversità, diversificazione delle zone rurali, promozione delle fonti energetiche alternative, dei trasporti pubblici, tutela e valorizzazione del patrimonio rurale. • Accesso ai servizi di trasporto e di comunicazione di interesse economico generale, potenziamento delle connessioni nazionali con le reti TEN-T⁸, linee ferroviarie e navigabili interne e marittime a corto raggio. Promozione e sviluppo delle TIC⁹ nelle PMI, accessi pubblici alla rete Internet, creazione di piani di azione destinati alle imprese molto piccole e artigianali.

⁸ Le Reti di trasporto Trans-Europee (acronimo TEN-T, da *Trans-European transport networks* in inglese) furono create dall'Unione Europea negli anni ottanta. Le reti comprendono: Reti combinate Trans-Europee Reti stradali Trans-Europee; Reti ferroviarie Trans-Europee; Reti fluviali Trans-Europee; Reti marine Trans-Europee (dette "Autostrade del mare"); Reti aeroportuali Trans-Europee; Il sistema di navigazione satellitare Galileo

⁹ ICT è l'acronimo di Information and Communications Technology, cioè Tecnologie dell'Informazione e della comunicazione (TIC). Con questa sigla si intende la convergenza di informatica e telematica per nuovi modi di trasmettere l'informazione. Le tecnologie dell'informazione comprendono le reti, l'architettura aperta (client server, OAI), la multimedialità.

	<p>Cooperazione territoriale Europea.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Realizzazione di attività economiche, sociali, ambientali transfrontaliere tramite strategie comuni di sviluppo industriale, rurale e dell'informazione reciproca. • Creazione di reti di cooperazione transnazionale reciproca, tramite il finanziamento dello sviluppo territoriale integrato concentrato sull'innovazione, l'ambiente, i servizi di trasporto e lo sviluppo urbano sostenibile. • Rafforzamento delle politiche regionali tramite la cooperazione interregionale, scambio di migliori pratiche, raccolta di dati e studi per il miglioramento della Comunità.
	<p>Convergenza</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Espansione e miglioramento di investimenti in capitale umano, riforme dei sistemi di istruzione e formazione, conoscenza ed apprendimento permanente; riduzione dell'abbandono scolastico ed aumento della qualità dell'istruzione, studi di formazione post laurea. • Rafforzamento delle capacità istituzionali e dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni a livello nazionale, regionale e locale nei settori economico, sociale, occupazionali, ambientale e giudiziario tramite ricerca di strategie di buona governance e il potenziamento delle capacità di attuazione di tali programmi.
<p>FSE</p>	<p>Convergenza, Competitività regionale ed occupazione</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Accrescimento dell'adattabilità dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori per meglio anticipare e gestire i cambiamenti economici tramite il collocamento e la formazione di vecchi e nuovi lavoratori in contesti di neoassunzione e di ristrutturazione aziendale o settoriale. • Miglior accesso all'occupazione e all'inserimento sostenibile per le persone in cerca di impiego e per quelle inattive, prevenzione della disoccupazione, incentivi per l'invecchiamento attivo e l'aumento dell'età lavorativa. Creazione di circostanze favorevoli per la crescita professionale del lavoratore, dalla ricerca del lavoro, all'assunzione, alla carriera favorendo la parità uomo/donna ed offrendo strumenti integrativi e previdenziali adeguati. • Potenziamento dell'integrazione di immigrati e persone svantaggiate nel mondo del lavoro, l'accettazione delle diversità, la lotta alla discriminazione di ogni genere tramite iniziative di sensibilizzazione. • Potenziamento del capitale umano, promozione di sistemi di formazione efficienti che creino un'economia basata sulla conoscenza; attività di rete tra istituti di formazione, di ricerca ed imprese. • Promozione di partenariati, patti, iniziative volte a creare riforme dell'occupazione ed integrazione nel mercato del lavoro.

Fondo di Coesione	Convergenza	<ul style="list-style-type: none"> • Reti transeuropee di trasporto, in particolare i progetti prioritari di interesse europeo definiti dall'Unione; • Tutela dell'ambiente, progetti correlati al settore dell'energia o dei trasporti che presentino chiari vantaggi sotto il profilo ambientale e di efficienza energetica, utilizzo delle energie rinnovabili, sviluppo del trasporto ferroviario, sostegno all'intermodalità, potenziamento dei trasporti pubblici.
--------------------------	--------------------	--

Sintesi finanziaria e Cofinanziamento

Obiettivo (in miliardi di euro)	Fondi	Suddivisione	Percentuale di finanziamento	Massimale di Cofinanziamento
Convergenza (251.163)	FESR e FSE	Regioni con RNL < 75% della media comunitaria	70,51% di cui 9,9% al phasing-out	<ul style="list-style-type: none"> • 75% della spesa pubblica • 80% in caso di regione assimilabile al fondo di coesione • 85% in caso di regione ultraperiferica
	Fondo di Coesione	Regioni con RNL < 90% della media comunitaria	23,22% di cui 1,29% al phasing-out	85% della spesa pubblica
	Finanziamento specifico FESR	Regioni ultraperiferiche nel mercato interno	6,27%	50% della spesa pubblica
Competitività regionale ed occupazione (49,13)	FESR e FSE	Regioni non in Convergenza	78,86%	<ul style="list-style-type: none"> • 50% della spesa pubblica • 85% per regioni ultraperiferiche
		Regioni in phasing-out	21,14%	
Cooperazione territoriale europea (7.75)	FESR	Cooperazione transfrontaliera	73,86%	75% della spesa pubblica
		Cooperazione transnazionale	20,95%	
		Cooperazione interregionale	5,19%	

L'iter della programmazione

L'approccio strategico

Il punto d'inizio di tutta la programmazione consiste, secondo il regolamento 1083/2006, in un **Documento globale sugli ordinamenti strategici comunitari in materia di coesione**. In data 6 ottobre 2006 (il termine ultimo era da regolamento il gennaio 2007) il Consiglio, sulla base di una proposta della Commissione, previo parere del Parlamento, ha definito le priorità comunitarie che devono essere sostenute dalla politica di coesione, al fine di potenziare le strategie e gli impegni discussi nell'agenda di Lisbona rinnovata. Per ciascuno degli Obiettivi dei Fondi, gli orientamenti indicati dal documento recepiscono in particolare le priorità della Comunità per promuovere uno sviluppo equilibrato, armonioso e sostenibile tenendo conto gli indirizzi di massima delle politiche economiche e per l'occupazione. In base a questo documento gli Stati membri sono chiamati a presentare un **Quadro di Riferimento Strategico Nazionale (QSN o QRSN)** che assicura, anche nei contenuti (Vedi Scheda 5), la coerenza di intervento con gli orientamenti del quadro comunitario e soprattutto uno strumento di riferimento per preparare la programmazione dei Fondi sul territorio. Esso è il *nodo di congiunzione* tra le priorità della Comunità e i programmi nazionali e riguarda gli Obiettivi "Convergenza" e "Competitività regionale ed occupazione". All'Obiettivo "Cooperazione territoriale" il QSN si applica solo in collaborazione con altri stati membri. Per la prima volta nel 2007, ciascuno Stato membro è chiamato ad inserire nel rapporto annuale di attuazione del proprio Programma Nazionale di Riforma¹⁰ un *rapporto sintetico* recante informazioni sul contributo dei programmi cofinanziati dai Fondi.

Scheda 5

Il QSN cosa contiene

- L'analisi delle disparità, i ritardi, le potenzialità economiche del paese
- Le strategie e le priorità tematiche e territoriali
- L'elenco dei **Programmi Operativi** per i primi due obiettivi
- Il rapporto tra le spese per gli obiettivi e il raggiungimento delle priorità comunitarie
- La dotazione annuale indicativa di ciascun Fondo per ciascun programma
- Per l'obiettivo Convergenza:
 - ✓ Le azioni per migliorare l'efficienza amministrativa
 - ✓ La dotazione annuale complessiva per il FESR e il FEP
 - ✓ Le informazioni per una valutazione ex ante del principio di additionalità
- Per le regioni ammissibili al Fondo di coesione tutte le informazioni relative al coordinamento tra i diversi Programmi e tra questi e i Fondi.

I Programmi Operativi (PO)

Le attività dei Fondi negli Stati membri sono svolte sotto forma di *Programmi Operativi* a livello nazionale (PON) o regionale (POR)¹¹. Ciascun PO copre un periodo compreso tra 1° gennaio 2007 e il 31 dicembre 2013 e può riguardare *uno solo dei tre obiettivi*, a meno che la Commissione e lo Stato membro di concerto non decidano diversamente. Sempre a carico della Commissione è la *verifica dell'idoneità dei PO con il QSN e gli orientamenti strategici della Comunità per la coesione*.

¹⁰ In base ad una serie di orientamenti integrati proposti dalla Commissione europea e approvati dai Capi di Stato e di governo, gli Stati membri hanno emanato i loro programmi nazionali di riforma per la prima volta nell'ottobre 2005. In essi sono contenute delle indicazioni sulle riforme microeconomiche, macroeconomiche e occupazionali previste a livello nazionale per il periodo 2005-2008. I programmi costituiscono un passo fondamentale verso la realizzazione della strategia di Lisbona sulla crescita e l'impiego. Proprio grazie ai programmi nazionali è stato possibile rafforzare il partenariato tra la Commissione e gli Stati membri, il cui risultato è stato soprattutto un aumento della comunicazione delle politiche efficaci e innovative adottate in alcuni Stati, e che ora possono essere adottate anche negli altri Paesi, con i debiti adattamenti alla differente situazione interna.

¹¹ Esistono altri Programmi Operativi, come ad esempio quelli interregionali o appartenenti al Fondo di Coesione.

Scheda 6 Il contenuto di un PO

Il contenuto in sintesi di PO per gli obiettivi “Convergenza” e “Competitività regionale e occupazione”:

- Le priorità e la loro giustificazione, con riferimento agli orientamenti strategici per la coesione e al QSN
- Gli Assi prioritari e i loro obiettivi specifici
- Il piano di finanziamento
- Le disposizioni di attuazione del PO
- Un elenco dei cosiddetti “grandi progetti” ovvero progetti collegati a un’operazione che comporta più lavori, attività o servizi e che abbia un costo complessivo superiore a 25 milioni di euro per l’ambiente e 50 milioni in altri settori.

L’iter da seguire per la presentazione di un PO è il seguente:

1. Ciascun Stato membro redige il Programma, o delega il compito ad un’altra autorità;
2. Viene presentata alla Commissione una proposta del PO contenente già tutti gli elementi necessari (Vedi Scheda 6), nel più breve tempo possibile e comunque *non oltre cinque mesi* dall’adozione degli orientamenti strategici comunitari per la coesione.
3. La Commissione valuta il PO per stabilirne l’idoneità con le finalità proposte; in caso di rigetto da parte della Commissione il PO viene rinviato allo Stato membro per le modifiche.
4. La Commissione adotta ciascun PO nel più breve tempo possibile, *non oltre quattro mesi* dalla sua presentazione.

I controlli e la gestione

La gestione e la responsabilità dei Programmi è lasciata agli Stati membri. Spetta ad essi infatti il compito di verificare la conformità con le normative generali e specifiche dei fondi,

di rilevare e correggere le irregolarità e recuperare eventualmente gli importi indebitamente versati. A tale scopo gli stessi Stati designano delle Autorità (Vedi Scheda 7) chiamate ad operare per ciascun Programma; la Commissione si limita ad accertarne l’idoneità e l’efficacia.

I sistemi di gestione e di controllo dei programmi operativi attuati dagli Stati membri prevedono:

- la definizione delle funzioni degli organismi interessati dalla gestione e dal controllo;
- il rispetto del principio di separazione delle funzioni tra tali organismi;
- procedure per accertare la fondatezza e la regolarità delle spese dichiarate, con riferimento al programma operativo;
- sistemi di contabilità, di sorveglianza e d’informazione finanziaria;
- un sistema di comunicazione di informazioni e di sorveglianza nel caso in cui l’organismo responsabile affidi l’esecuzione di alcuni compiti ad un altro organismo;
- disposizioni relative all’audit del funzionamento dei sistemi;
- sistemi e procedure che garantiscano una procedura di audit adeguata;
- procedure di comunicazione d’informazioni e di sorveglianza per le irregolarità e il recupero degli importi indebitamente pagati

Scheda 7 Autorità di controllo del PO

- ✓ **Autorità di gestione:** un’autorità pubblica o un organismo pubblico o privato nazionale, regionale o locale che gestisce il programma operativo
- ✓ **Autorità di certificazione:** un’autorità o un organismo pubblico nazionale, regionale o locale che certifica le basi di spesa e le domande di pagamento prima del loro invio alla Commissione;
- ✓ **Autorità di audit:** un’autorità o un organismo pubblico nazionale, regionale o locale designato per ogni programma operativo, incaricato della verifica del funzionamento efficace del sistema di gestione e di controllo

I criteri di finanziamento dei Fondi

Il contributo dei Fondi è tra l’altro modulato in base ai seguenti criteri:

- la gravità dei problemi specifici;
- l’interesse di ogni asse prioritario per le priorità dell’Unione;
- la tutela e il miglioramento dell’ambiente;
- il tasso di mobilitazione del finanziamento privato.

Il contributo dei fondi a livello del programma operativo viene calcolato in funzione del totale delle spese ammissibili (pubbliche e private), ovvero delle spese pubbliche ammissibili.

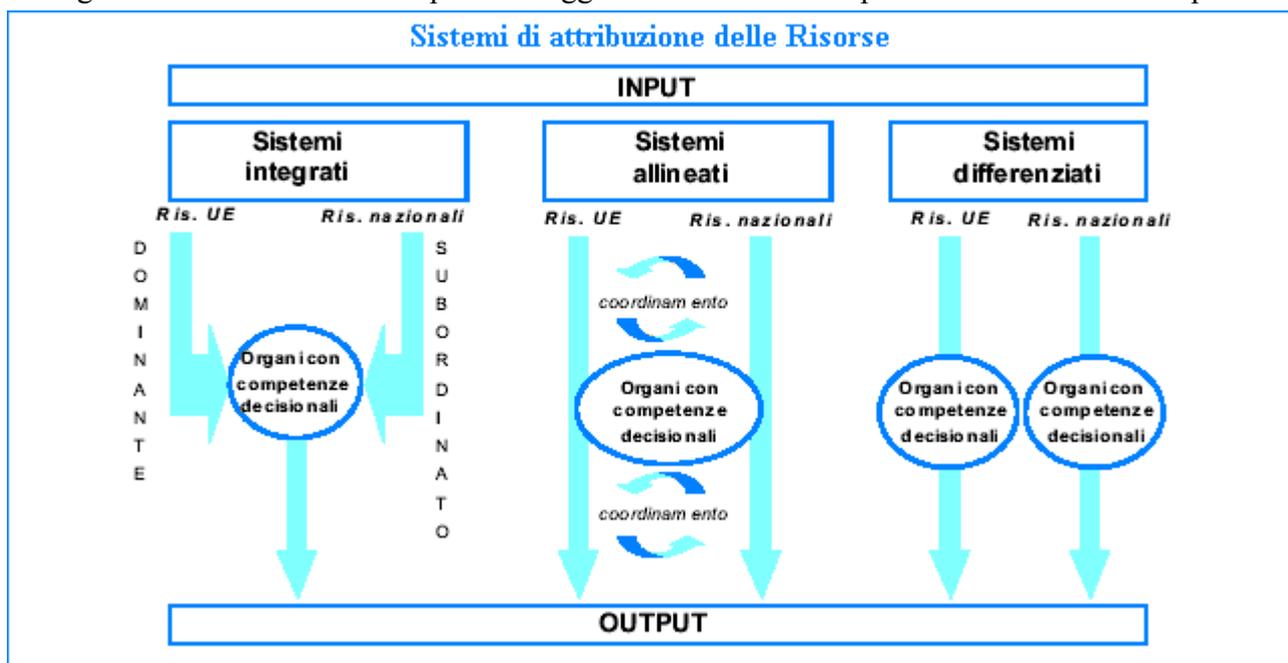
La partecipazione dei fondi per ciascuna priorità non può essere inferiore al 20% della spesa pubblica. Le misure di assistenza tecnica possono essere finanziate al 100%. Ciascuna priorità e ciascuna operazione può ricevere il sostegno *soltanto da un fondo per volta* e rispettivamente nell'ambito di un programma per volta. Per gli aiuti alle imprese, gli importi delle sovvenzioni pubbliche devono rispettare il massimale stabilito in materia di aiuti di Stato. Infine, una spesa cofinanziata dai Fondi non può ricevere aiuti da un altro strumento finanziario comunitario

L'attuazione dei Programmi Operativi¹²

L'attribuzione delle risorse

L'attribuzione delle risorse ai PO varia da Paese a Paese. Tale differenza è dovuta alle diverse modalità decisionali alla base delle attribuzioni, nonché alle diverse Autorità amministrative di ogni Stato. I sistemi che vengono così a crearsi possono dividersi in tre categorie:

- **Sistemi integrati:** le decisioni sulle attribuzioni finanziarie dei programmi sono prese congiuntamente, in un unico processo decisionale. La maggior parte delle risorse UE sono assegnate tramite canali dell'amministrazione ordinaria. Quando tali risorse sono inferiori a quelle nazionali possono definirsi *subordinate* (es: Germania) alle priorità dello Stato membro. Quando invece esse sono superiori, come accade ad esempio nei nuovi Stati membri, i fondi europei si trovano in una posizione *dominante*. Tali sistemi possono essere molto efficienti per il raggiungimento degli obiettivi. Tuttavia la visibilità delle risorse UE può risultare ridotta, soprattutto in presenza di un sistema così complesso.
- **Sistemi differenziati:** le procedure di assegnazione delle risorse comunitarie sono distinte da quelle nazionali (es: Svezia). Ciò comporta maggiore coerenza dei programmi, ma anche maggiori costi amministrativi.
- **Sistemi allineati:** le procedure di assegnazione sono separate, ma operano in parallelo in maniera coordinata (es: Italia). In tal modo si ottiene maggiore coerenza strategica tra obiettivi regionali nazionali ed europei e maggiore scambio di esperienze. Tuttavia essi possono



¹² L'intero capitolo è liberamente tratto dalla relazione "Turning strategies into projects: the implementation of 2007-2013 Structural Funds programmes" della seconda conferenza di IQ-Net di Magdeburgo del 18/20 giugno. Per l'intera relazione vedasi "Sud News" N. 43 giugno 2007

comportare un “sovraccarico amministrativo” e difficoltà ad identificare le responsabilità oggettive delle amministrazioni (spesso a causa della scarsa trasparenza).

Le modalità di attribuzione

Le risorse garantite tramite i sistemi possono essere assegnate nell’ambito dei diversi programmi in *due modi*: fin dall’inizio tra i vari intermediari o direttamente ai progetti dalle autorità di gestione. Molti PO attribuiscono i fondi attraverso organismi intermediari. Essi possono operare attraverso un *bilancio unico* comprendente risorse UE e nazionali assieme ripartite in capitoli di spesa o programmi. Altri prevedono *blocchi di finanziamento* a specifiche amministrazioni o enti che ripartiscono le somme ai diversi progetti. Tali enti possono essere predeterminati o selezionati tramite bandi o Sovvenzioni Globali. Altri ancora possono attribuire parte della dotazione finanziaria a *partenariati strategici* cui viene assegnata la responsabilità del raggiungimento di obiettivi specifici di un programma. Tali partner o gruppi di partner si formano per aree tematiche o geografiche. Ulteriore modalità di attribuzione sono i nuovi *strumenti di ingegneria finanziaria*, come ad esempio le iniziative JASPERS, JEREMIE e JESSICA¹³ che saranno utilizzate in diversi programmi.

Scheda 8 Criteri generali di

Valutazione:

- ✓ Completezza e legittimità delle domande
- ✓ Valutazioni di natura tecnica e/o strategica completate tramite gruppi di lavoro o ricorso ad esperti o rappresentanti locali

Selezione:

- ✓ Ammissibilità
- ✓ Entrata
- ✓ Qualità
- ✓ Efficienza
- ✓ Coerenza con le finalità e gli interventi
- ✓ Impatti previsti
- ✓ Priorità orizzontali

La raccolta e selezione dei progetti

Due sono i principali metodi per raccogliere progetti o idee progettuali: *i sistemi a bando e l'utilizzo di progetti complessi o strategici*. I primi, utilizzati per progetti individuali e di limitata entità finanziaria, individuano gruppi di beneficiari specifici e sono caratterizzati positivamente dall’elemento di competitività interna tra i concorrenti. I secondi, invece, consistono in procedure negoziali o di raggruppamento di più progetti.

Le procedure interessate nella selezione dei progetti variano per ciascun Paese in quanto a modalità in cui le proposte sono sviluppate e notificate, tipologia e dimensione dei progetti, attori coinvolti. I criteri della valutazione e selezione (Vedi Scheda 8) ricoprono un ruolo importante nella scelta delle programmazioni in funzione degli obiettivi.

13 L’iniziativa JASPERS aiuterà le autorità nazionali e regionali a preparare i progetti per la costruzione di grandi infrastrutture; JEREMIE aiuterà le PMI ad accedere più facilmente ai finanziamenti; JESSICA permetterà di risolvere i problemi di finanziamento dei progetti di riqualificazione e sviluppo urbano sostenibile attraverso una combinazione di prestiti e sovvenzioni.

Glossario

- **CdP:** Complemento di Programmazione, definito come "il documento di attuazione della strategia e degli assi prioritari del Programma Operativo, contenente gli elementi dettagliati a livello di misure", ovvero uno strumento di dettaglio per gli obiettivi dei PO.
- **DOCUP:** Documento Unico di Programmazione, riuniva per le zone del vecchio Obiettivo 2 (2000 – 2006) i caratteri del QCS e dei PO
- **EQUAL:** l'Iniziativa comunitaria Equal, nata nell'ambito della Strategia Europea per l'Occupazione e cofinanziata dal Fondo Sociale Europeo nella programmazione 2000 - 2006, promuoveva la sperimentazione di approcci e politiche innovativi per contrastare il fenomeno della discriminazione e della disuguaglianza nel mercato del lavoro. L'iniziativa non è stata riproposta nell'attuale Programmazione 2007 - 2013
- **FEAOG:** Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia. Il FEAOG è il fondo comunitario creato nel 1962 per finanziare la Politica Agricola Comune (PAC) e definisce il quadro del sostegno comunitario per lo sviluppo rurale sostenibile. Le misure per lo sviluppo rurale accompagnano e integrano altri strumenti della PAC e contribuiscono al conseguimento degli obiettivi previsti dall'articolo 33 del Trattato di Amsterdam. E' uscito dalla categoria dei Fondi strutturali nella programmazione 2007 – 2013, ma esiste ancora.
- **FESR:** Fondo Europeo di Sviluppo Regionale
- **FSE:** Fondo Sociale Europeo
- **GECT:** Gruppo Europeo di Cooperazione Transfrontaliera
- **INTERREG:** l'Iniziativa comunitaria INTERREG è un programma del FESR per la cooperazione tra regioni dell'Unione Europea per il periodo 2000-2006.
- **LEADER:** acronimo dal francese *Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale* (Collegamento fra azioni di sviluppo dell'economia rurale), sostiene progetti di sviluppo rurale ideati a livello locale al fine di rivitalizzare il territorio e di creare occupazione. In altre parole, è finalizzato a promuovere lo «sviluppo integrato, endogeno e sostenibile delle aree rurali». Oggi l'iniziativa è conosciuta come il Quarto Asse del PSN 2007-2013.
- **NUTS:** Nomenclatura delle Unità Territoriali Statistiche è un modo per ripartire il territorio dell'UE ai fini statistici. È stata ideata dall'Eurostat, Ufficio Europeo di Statistica, nel 1988 tenendo come riferimento di base l'unità amministrativa locale (o LAU, *local administrative unit*), e da allora è la principale regola per la redistribuzione territoriale dei Fondi strutturali della UE, fornendo uno schema unico di ripartizione geografica, a prescindere dalle dimensioni amministrative degli enti degli Stati e basandosi sul numero della popolazione residente in ciascuna area. Si classifica in NUTS I, NUTS II e NUTS III.
- **PO:** Programma Operativo, può essere Nazionale o Regionale (PON o POR). Nella vecchia e nella nuova accezione i PO sono documenti approvati dalla Commissione ai fini dell'attuazione delle politiche comunitarie. Devono essere contenuti nel QSN come "scatole" programmatiche degli obiettivi comunitari. Ciascun PO deve perseguire un solo obiettivo.
- **QCS:** Quadro Comunitario di Sostegno documento approvato dalla Commissione europea, d'intesa con lo Stato membro interessato, sulla base della valutazione del Piano presentato dallo stesso Stato. Il QCS contiene la fotografia della situazione di partenza, la strategia, le priorità d'azione, gli obiettivi specifici, la ripartizione delle risorse finanziarie, le condizioni di attuazione. Il QCS è articolato in assi prioritari e attuato tramite uno o più Programmi operativi.
- **SFOP:** Strumento Finanziario di Orientamento della Pesca è il sostenimento di azioni strutturali nel settore della pesca, dell'acquacoltura, della trasformazione e commercializzazione dei relativi prodotti, per la promozione del settore creando le condizioni per il suo sviluppo ed il suo ammodernamento. Come per il FEAOG con la nuova Programmazione non è più un Fondo Strutturale
- **URBAN:** Iniziativa europea finanziata dal FESR nella programmazione precedente. Obiettivi: promuovere l'elaborazione e l'attuazione di strategie innovative ai fini della rivitalizzazione socioeconomica dei centri urbani medio-piccoli o di quartieri degradati delle grandi città e favorire lo sviluppo e lo scambio di conoscenze ed esperienze sulla rivitalizzazione e lo sviluppo urbano sostenibile nelle aree interessate. Con la nuova programmazione è stata cancellata.