
Le procedure per l'attuazione del Programma comunitario 2007-2013 tra centro e periferia

Maurizio Di Palma *

La programmazione dei Fondi comunitari per la politica regionale di coesione dell'Unione Europea pone, su scala sovranazionale, la questione dei rapporti tra centro e periferia. A tal riguardo, lo scritto descrive le innovazioni introdotte in detti rapporti nel processo di programmazione e implementazione dei Fondi rispetto al precedente Programma (2000-2006), che collocava a livello centrale le funzioni di programmazione. Il nuovo Programma 2007-2013, infatti, prevede, fin dalla programmazione, il coinvolgimento degli Enti territoriali, secondo i principi del partenariato, della sussidiarietà, dell'integrazione e della concertazione interistituzionale. Le Regioni, in particolare, sono chiamate a combinare le istanze provenienti dalla Commissione Europea e dallo Stato centrale (programmazione top down) con le esigenze provenienti dal basso (programmazione bottom up) e costituiscono un momento di sintesi per l'assunzione delle decisioni di policy. Con tale nuovo approccio si favorisce il dialogo con le altre istituzioni coinvolte e la compartecipazione delle scelte. Si sostiene che il rafforzamento della capacity building degli Enti locali è la condizione per garantire nel tempo un corretto processo di programmazione e il pieno ed efficace utilizzo delle risorse programmate. Le complesse e innovative procedure vengono sintetizzate in appositi schemi illustrativi (Figure alle pagine 429-30; 439-440); i numerosi riferimenti a organi e istituzioni hanno reso necessaria la redazione di un glossario (p. 450).

1. Introduzione

Il processo di programmazione unitario condiviso, nella sede della prevista "Conferenza Stato-Regioni", dalle Autorità Centrali (AACC) e dalle Regioni (RR) per il periodo 2007-2013, rappresenta un'esperienza quanto mai significativa per la valorizzazione dell'esperienza sviluppata nei precedenti periodi di programmazione. In particolare, le novità

*Ordinario di Statistica economica presso l'Università "La Sapienza" di Roma.

La lista degli acronimi e delle sigle utilizzati nel testo è riportata in *Appendice* a p. 450.

da evidenziare riguardano il superamento di:

- logiche settoriali, che non sono integrate e non sono collocate in una strategia di sviluppo globale e unitaria;
- programmi per provenienza delle risorse finanziarie non collegati tra di loro in un approccio coordinato e integrato;
- programmi per le singole istituzioni non adeguatamente collocate in un disegno di integrazione tra istituzioni.

L'approccio di una programmazione integrata ha, infatti, consentito di superare i limiti riscontrati nelle precedenti esperienze, pervenendo alla realizzazione di una programmazione "a cascata" che, partendo dagli obiettivi globali alla base della strategia, fa discendere obiettivi specifici, operativi e attività di intervento. I programmi così formulati realizzano una forte integrazione sotto l'aspetto:

- finanziario, considerando le varie fonti, in particolare Fondi strutturali e Fondo aree sottoutilizzate;
- istituzionale, per lo stretto rapporto decisionale tra istituzioni di vario livello che operano nello stesso territorio;
- territoriale e settoriale, in relazione alle diverse iniziative sul territorio ovvero per filiere.

Tutto ciò è stato largamente facilitato dai nuovi Regolamenti adottati dalla Commissione nel 2006, che disciplinano l'attuazione e la gestione dei Programmi cofinanziati dall'Unione Europea; questi hanno introdotto una serie di novità sostanziali per la programmazione e gestione dei diversi strumenti di finanziamento della politica regionale di coesione comunitaria.

Le nuove politiche di sviluppo e di coesione sono state, infatti, definite alla luce dei diversi scenari emersi sia in seguito all'allargamento dell'Unione e, di conseguenza, alla nuova geografia delle disparità, generata dall'ampliamento dei divari dello sviluppo; sia per le importanti trasformazioni strutturali derivanti dalla nuova divisione del lavoro internazionale dall'ampliamento dei mercati, in un contesto di ulteriore globalizzazione, di progresso tecnologico accelerato e di sviluppo di economia della conoscenza. Fondamentale, dunque, si rivela il nesso tra la politica di coesione e le strategie delineate in occasione del Consiglio di Lisbona (23-24 marzo 2000)¹ e

¹ Il Consiglio europeo di Lisbona costituisce un punto di svolta per la politica occupazionale dell'Unione. Con esso, l'Unione si prefigge di "diventare l'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".

dell'Agenda di Lisbona "rinnovata" (2005) e nel Consiglio di Göteborg (giugno 2001)².

Una delle peculiarità più significative che caratterizzano l'assetto regolamentare comunitario per il periodo 2007-2013 consiste nella semplificazione delle procedure di programmazione da parte degli Stati membri³.

Il *corpus* normativo rinnovato, che costituisce il quadro di riferimento per la politica di coesione del periodo 2007-2013, è costituito dai regolamenti comunitari definiti nel corso del 2006. Il funzionamento dei Fondi strutturali per il periodo di programmazione 2007-2013 si basa su una serie di principi in parte già presenti nei precedenti documenti di programmazione, in parte nuovi o aggiornati:

- *complementarità, coerenza, coordinamento e conformità*: gli interventi sono complementari alle priorità nazionali, regionali, locali, coerenti con le priorità strategiche comunitarie e conformi al Trattato. La Commissione europea e gli Stati membri assicurano il coordinamento tra Fondi e altri strumenti finanziari dell'Ue;
- *pluriannualità* della programmazione: garantisce la continuità e la certezza dell'azione con risorse finanziarie anch'esse certe;
- *addizionalità*: i Fondi strutturali non si sostituiscono, ma si sommano alla spesa pubblica nazionale: essi dunque cofinanziano gli interventi;
- *partenariato*: riguarda gli aspetti operativi e strategici della politica e implica la partecipazione delle autorità regionali e degli enti locali, nonché delle parti economiche e sociali, della società civile, delle organizzazioni per la tutela dell'ambiente e delle pari opportunità, sia nel processo di programmazione, sia in quello di attuazione;
- *gestione concorrente*: la responsabilità del controllo finanziario è ripartita tra gli Stati membri e la Commissione europea;

² Il Consiglio Europeo di Göteborg conferisce centralità alla tematica dello sviluppo sostenibile.

³ In particolare, le misure riguardano la: riduzione del numero dei Fondi: FESR, FSE e Fondo di Coesione; integrazione nei programmi regionali di azioni dedicate allo sviluppo urbano (possibilità di sub-delega agli enti locali); concentrazione, tematica e finanziaria, sui *tre obiettivi strategici* (Convergenza; Competitività e Occupazione; Cooperazione Territoriale Europea); riserva di risorse aggiuntive a zone con *handicap* geografici o demografici (isole, zone rurali, zone di montagna, zone dipendenti dalla pesca, zone a bassissima densità abitativa, zone frontaliere); semplificazione del processo di programmazione (2 fasi invece di 3); possibilità di intervento sull'intero territorio regionale anche per l'obiettivo Competitività Regionale e Occupazione (a differenza di quanto normato nel 2000-2006 per l'obiettivo 2); semplificazione e decentralizzazione della gestione, del controllo e della programmazione dei Fondi strutturali; istituzione di riserve nazionali per far fronte a crisi settoriali o locali.

- *sussidiarietà e proporzionalità*: gli interventi sono condotti dagli Stati membri al livello territoriale adeguato; gli oneri in termini di controllo, valutazione e monitoraggio sono commisurati al contributo comunitario;
- *pari opportunità*: per donne e uomini: priorità trasversale a tutte le fasi della gestione dei Fondi;
- *concentrazione*: l'impostazione risulta più strategica rispetto al periodo 2000-2006, sia a livello geografico (più dell'80% del finanziamento destinato alle regioni meno sviluppate) sia tematico: obiettivi di Göteborg (sviluppo sostenibile) e Lisbona (crescita e occupazione). Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, è stato introdotto il cosiddetto "*earmarking*"⁴, principio sulla base del quale gli Stati membri devono perseguire gli obiettivi dell'Agenda rinnovata di Lisbona destinando le risorse dei Fondi a ricerca, innovazione e imprenditorialità, società dell'informazione, capitale umano, ingegneria finanziaria, efficienza energetica e fonti energetiche rinnovabili, nella misura del 60% nelle aree della "Convergenza" e del 75% nelle aree "Competitività regionale e occupazione".

Negli "Orientamenti Strategici Comunitari per la coesione" (OSC), proposti dalla Commissione Europea e adottati dal Consiglio con parere conforme del Parlamento Europeo, con decisione del 21 ottobre 2006, sono definiti i principi e le priorità della politica di coesione e sono indicati gli strumenti per permettere alle Regioni europee di valorizzare al meglio le risorse dei Fondi strutturali.

Gli OSC hanno rappresentato la base sulla quale disegnare le strategie nazionali nonché i quadri strategici di riferimento nazionali e, in una seconda fase, i singoli Programmi Operativi, individuando i settori prioritari di intervento. In base a tali orientamenti, le Autorità nazionali hanno infatti elaborato le rispettive strategie di sviluppo e i relativi *logical framework* per il periodo 2007-2013, i cosiddetti "Quadri di riferimento strategici nazionali" (QRSN).

⁴ *Earmarking* – per estensione rispetto al significato letterale (marchiare) – significa: "dedicare fondi per investimenti che rafforzino direttamente la competitività e l'occupazione, in ricerca e innovazione, capitale umano, servizi alle imprese, infrastrutture di portata europea e miglioramento dell'efficienza energetica" [Commissario Europeo: *Danuta Hubner*]. Il principio è previsto all'art. 9 del Reg. 1083/2006.

L'iter di programmazione del QRSN, conclusosi con una presa d'atto da parte della Commissione nel luglio del 2007, si è sviluppato secondo un percorso partenariale durato circa due anni, tra Regioni, Stato membro e Commissione Europea.

La metodologia e la procedura per la stesura del Quadro di Riferimento Strategico Nazionale (QRSN) è stato concordato dalla Conferenza Unificata delle citate Autorità Centrali (AACC) e Regioni (RR) nel febbraio 2005. Le Linee guida⁵ che discendono dalla Conferenza hanno inteso il processo di programmazione come fortemente orientato “dalle” e “alle” Regioni, in collaborazione con gli Enti locali, con il contributo proveniente dalle rappresentanze degli interessi privati e con la “*responsabilità irrinunciabile dello Stato centrale nel perseguire l'obiettivo del riequilibrio economico e sociale fra i suoi territori*”. Il percorso di formulazione si è sviluppato in tre fasi: (i) valutazione dei risultati 2000-2006 e visione strategica delle Regioni e del Centro; (ii) confronto strategico tra Centro e Regioni; (iii) stesura del Quadro.

Nel corso del 2005 le Regioni, proprio in relazione alle scelte concordate con le ricordate Autorità Centrali, hanno provveduto a formulare i Documenti Strategici Preliminari⁶, approvati con provvedimento di Giunta Regionale e trasmessi al MEF-DPS quale contributo regionale per la predisposizione del Documento Strategico Preliminare Nazionale (DSPN) e poi del Quadro di Riferimento Strategico Nazionale (QRSN)⁷, previsto dalla Unione Europea nel Regolamento Quadro (Reg. 1083/06 del Consiglio). Una procedura che ha consentito la successiva formula-

⁵ Intesa sulla Nota Tecnica relativa alla definizione del Quadro Strategico Nazionale per la politica di coesione 2007-2013 recante in allegato le Linee guida per l'elaborazione del Quadro Strategico Nazionale per la politica di coesione 2007-2013. Documento presentato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri-Conferenza Unificata, in data 3 febbraio 2005.

⁶ Il Documento Strategico Regionale, secondo quanto era previsto dal QRSN 2007-2013, è stato in seguito ulteriormente sviluppato per divenire un documento strategico “operativo”, da assumere a base del processo di formulazione dei Programmi operativi per il FESR, per il FSE e per il PSR FEASR-FEP. Come evoluzione dei DSR, i Documenti Unitari di Programmazione e coordinamento delle politiche di coesione Regionali (DUP) esplicitano formalmente la strategia della politica regionale di coesione 2007-2013, in modo unitario ed integrato, costituendo lo strumento assunto a cornice del processo di formulazione dei programmi operativi del FESR, del FSE, del PSR FEASR-FEP, dei programmi FAS e di Cooperazione Territoriale Europea.

⁷ Le regioni del Mezzogiorno geografico, con l'aggiunta di Abruzzo e Molise, hanno inoltre preso parte al processo di programmazione partenariale con lo Stato centrale per la formulazione della strategia di sviluppo da adottare per il Mezzogiorno, che ha trovato spazio nel Documento Strategico Mezzogiorno (DSM).

zione e presentazione dei POR (Programmi Operativi Regionali) relativamente al FESR e al FSE. Quindi, nel rispetto degli Orientamenti Strategici Comunitari (OSC) e sulla base delle citate Linee guida, lo Stato Italiano, in stretto partenariato con le Regioni, ha preparato e adottato il Quadro di Riferimento Strategico Nazionale (QRSN), approvato con decisione del 13 luglio 2006. Esso definisce la strategia e le priorità che lo Stato intende perseguire mediante i citati Programmi Operativi Regionali nel periodo di programmazione 2007-2013.

Contestualmente alla predisposizione dei Documenti programmatici preliminari nazionali e regionali, le Regioni del Mezzogiorno hanno collaborato con le Autorità Centrali per la redazione del Documento Strategico del Mezzogiorno. Tale documento è stato il frutto di un percorso di confronto e di analisi sulle politiche di sviluppo nel Mezzogiorno che ha visto la partecipazione delle Regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia e Sardegna), del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione del Ministero dell'Economia e del Ministero del Lavoro. I numerosi incontri di discussione si sono tenuti lungo un arco temporale di diversi mesi a partire dal mese di aprile fino a novembre 2005. Ad alcuni di questi incontri ha partecipato anche una rappresentanza del partenariato economico sociale e di altre parti istituzionali, che ha fornito spunti e contribuito alla discussione. Il citato Documento Strategico del Mezzogiorno si configura, pertanto, come un contributo di natura tecnico-amministrativa, che ha fornito elementi e proposte al processo di confronto partenariale che ha portato alla definizione del Quadro di Riferimento Strategico Nazionale 2007-2013.

Nell'aprile 2006, in seguito a una fase di confronto fra i diversi livelli di governo e le parti economiche e sociali, riuniti in "tavoli tematici" e "gruppi di lavoro" e, quindi, in seguito alla produzione di documenti congiunti, è stata presentata una bozza tecnico-amministrativa del QRSN, condivisa dalle parti. La fase ultima che ha portato alla redazione del QRSN è stata caratterizzata dal confronto politico sulla bozza e si è conclusa con la stesura definitiva del documento, approvato in Conferenza Unificata Stato-Regioni con Intesa del 21 dicembre 2006, e dal CIPE (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica), nella seduta del 22 dicembre 2006.

La proposta italiana di Quadro di Riferimento Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013, è stata acquisita, così

come modificati a seguito dell'interlocuzione informale e formale (negoziato) con la Commissione europea, agli atti della seduta del CIPE del 21 dicembre 2007 e quindi, pubblicata sulla Gazzetta ufficiale n. 123 del 13 maggio 2008.

La filosofia che ha permeato il processo di programmazione delle risorse per la politica di coesione è quella della stretta interazione nel processo di programmazione tra scelte regionali e scelte nazionali; ovvero perseguire una logica di *programmazione unitaria* attraverso la quale impostare contestualmente la strategia e gli obiettivi generali e specifici per tutte le risorse finanziarie disponibili di provenienza regionale, nazionale e comunitaria (Bilancio Regionale, Leggi regionali, FAS e APQ, Leggi di settore, FESR, FSE, FEASR, FEP etc.). Tale linea di unitarietà, concordata a livello interistituzionale (centrale e territoriale), trova, d'altra parte, anche nelle procedure gestionali una tendenza a uniformare criteri e modalità di attuazione per ciò che concerne l'utilizzazione delle risorse nazionali (in particolare il FAS) a quelle che caratterizzano l'utilizzo delle risorse comunitarie relative alla politica di coesione e alla politica agricola comune.

Quanto sopra illustrato permette di intravedere per il prossimo periodo 2007-2013, l'adozione di un approccio di programmazione caratterizzato da:

- *unitarietà*: la programmazione e relativa attuazione riguardano l'insieme delle risorse aggiuntive per lo sviluppo;
- *interistituzionalità e partenariato*: una pluralità di istituzioni, dal centro alla periferia, partecipano al processo di programmazione e utilizzano delle risorse attraverso modalità e strumenti caratteristici del partenariato;
- *integrazione e concertazione*: le azioni e le iniziative, definite ai vari livelli istituzionali e territoriali, assumono la natura di progetti integrati, collocati in settori e territori nei quali è più facile conseguire una più elevata efficacia economica nell'utilizzo delle risorse disponibili.

Si è in definitiva realizzato un processo nel quale "centro" e "periferia" hanno partecipato intensamente alla formulazione dei vari programmi. La fase di programmazione è ormai pressoché conclusa per i Fondi strutturali comunitari ed è in via di completamento per le risorse FAS. L'allocazione delle risorse dei Fondi Strutturali comunitari per la politica di coesione viene riportata in *Appendice*.

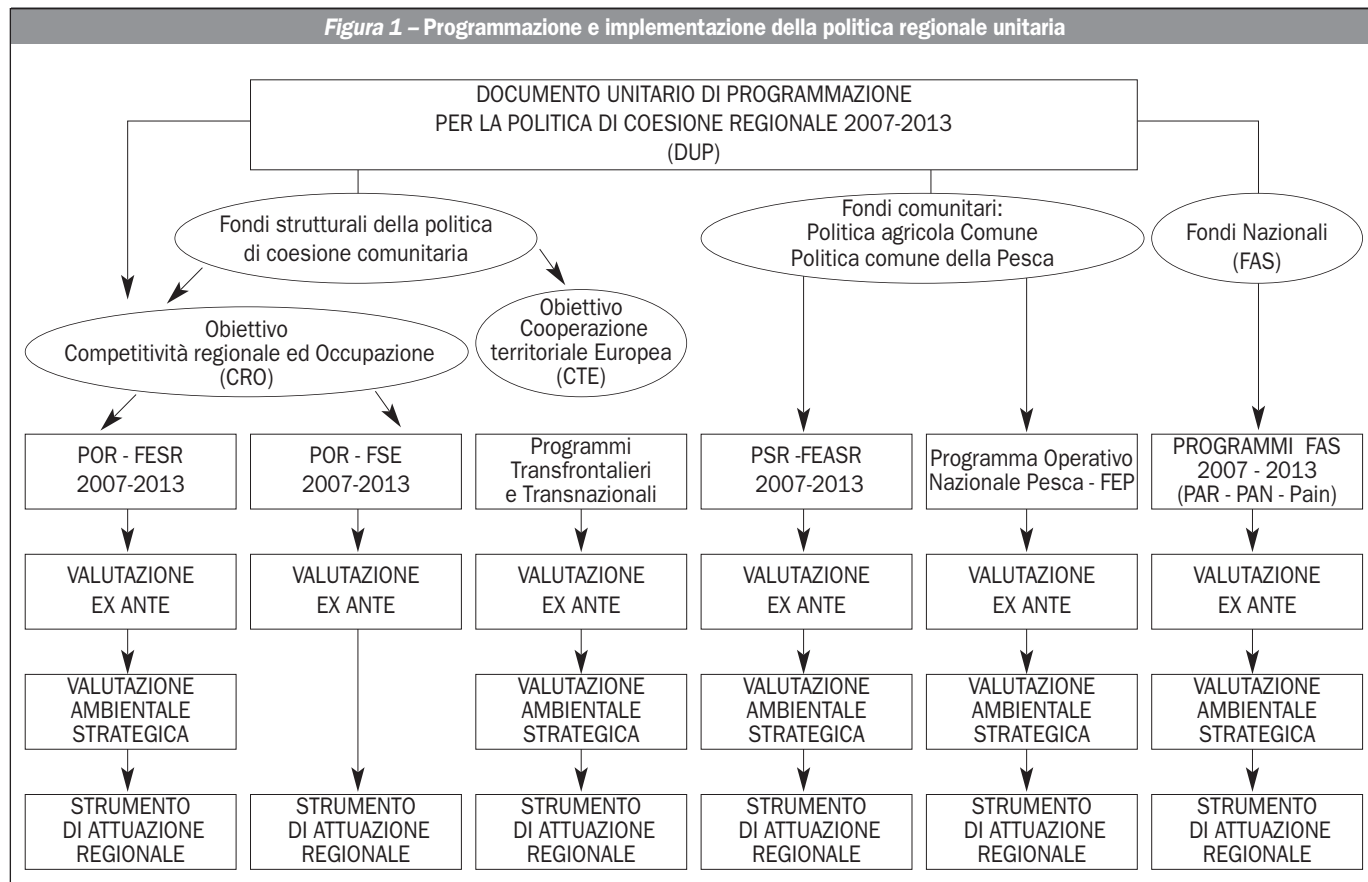
2. I rapporti interistituzionali nel processo di programmazione delle risorse comunitarie

Nel precisare che il processo di programmazione è schematizzato nelle *Figure 1 e 2*, che seguono, si ricorda che la nuova regolamentazione e gli indirizzi per l'attuazione della politica di coesione comunitaria 2007-2013 attribuiscono, come già accennato, una significativa importanza alla concertazione partenariale. Essa costituisce un fondamentale momento di condivisione delle scelte e delle linee strategiche da porre a base della formulazione dei programmi nazionali/regionali di sviluppo. Il coinvolgimento delle forze economiche e sociali e del partenariato istituzionale ha pertanto rivestito un forte ruolo di indirizzo nella fase di programmazione regionale e nazionale delle risorse comunitarie disponibili per il periodo 2007-2013; in tale contesto è stato attribuito al partenariato un ruolo pro-attivo attraverso il quale realizzare un processo di compartecipazione delle scelte e, al tempo stesso, di corresponsabilizzazione nell'uso efficace delle risorse programmate.

La funzione di concertazione interistituzionale si sviluppa, non soltanto nella fase programmatoria, ma anche nelle fasi propedeutiche all'avvio dei programmi, nel contesto delle procedure di insediamento del Comitato di Sorveglianza e di definizione dei criteri di selezione delle operazioni da finanziare attraverso i programmi operativi; il ruolo fondamentale della consultazione partenariale estende poi la sua importanza anche alla fase di implementazione degli interventi. Con riferimento all'intesa Stato-Regioni, e in particolare alle procedure/modalità concordate per definire prima il Quadro di Riferimento Strategico Nazionale (QRSN) e poi i Programmi Operativi Nazionali e Regionali, le Regioni hanno dato luogo alla concertazione con gli Enti istituzionali e con le forze sociali per la formulazione dei Documenti Strategici Preliminari. Documenti, questi, che una volta presentati alle Amministrazioni Centrali responsabili del coordinamento della politica di coesione, hanno condotto alla formulazione dei Programmi Operativi (in seguito anche PPOO) per il FESR e per l'FSE.

La formulazione e approvazione del QRSN è pertanto scaturita da due fasi di confronto partenariale: la prima, ha visto l'istituzione di "ta-

Figura 1 – Programmazione e implementazione della politica regionale unitaria



voli tematici” articolati per grandi priorità⁸, cui hanno preso parte, sotto il coordinamento del MEF-DPS, le Amministrazioni centrali per le tematiche di propria competenza, le Regioni e il partenariato economico e sociale; la seconda ha visto la convocazione di gruppi specifici, organizzati per determinati ambiti tecnici, relativi ad aspetti che dovevano caratterizzare l’implementazione della politica di coesione regionale/nazionale; a tale sessione hanno preso parte le Amministrazioni centrali capofila per l’implementazione dei programmi comunitari, le Regioni (a seconda delle tematiche), e alcuni membri del partenariato istituzionale (ANCI, UPI, UNIONCAMERE)⁹.



⁸ I tavoli tematici hanno nello specifico riguardato: (i) Istruzione, formazione; (ii) Ricerca e Innovazione, Banche e Aiuti di stato; (iii) Ambiente, Risorse Naturali e Culturali, Mercati dei Servizi; (iv) Servizi sociali, Inclusione Sociale, Sicurezza e Legalità; (v) Reti/collegamenti; (vi) Mercato del lavoro, Sistemi Produttivi, Sviluppo Locale; (vii) Città Sistemi Produttivi; (viii) Internazionalizzazione, Attrazione e Investimenti.

⁹ I gruppi tecnici hanno riguardato: (i) Processo unitario di programmazione; (ii) Partenariato economico/sociale; (iii) Cooperazione obiettivo 3; (iv) Obiettivi di servizi; (v) Valutazione; (vi) *Capacity Building*, Premialità, Assistenza Tecnica e Azioni di sistema; (vii) Monitoraggio e Controllo; (viii) Circuito finanziario e di progettazione; (ix) Collegamento con altri Programmi Comunitari; (x) Mercato Interno e concorrenza; (xi) Ammissibilità della spesa; (xii) Programma Mediterraneo.

In tale ottica, le Regioni si sono collocate quale elemento di cerniera, nel processo di programmazione, tra le Amministrazioni Centrali e gli Enti Territoriali. Nell'evoluzione del modello istituzionale responsabile della gestione delle politiche di sviluppo in Italia, le riforme legislative della metà degli anni novanta (Legge Bassanini, n. 127/97) introducendo il progressivo decentramento delle funzioni e l'affermazione di meccanismi di delega, ha operato la transizione da un marcato centralismo a un progressivo sistema di attribuzione di autonomie alle Regioni sui provvedimenti di sostegno, nonché la più ampia partecipazione degli Enti locali al processo programmatorio e alla fase di realizzazione delle singole iniziative finanziate sui PPOO.

In tal senso, invertendo l'approccio, che prima collocava a livello centrale le funzioni di programmazione, si è trasferito al sistema degli enti territoriali l'attuazione delle politiche, già a partire dal ciclo di programmazione 2000-2006. Si è assistito, quindi, all'affermazione di un sistema di programmazione "misto", in cui le Regioni hanno avuto un ruolo fondamentale. In tale processo, le Regioni hanno saputo combinare le istanze provenienti dalla Commissione Europea e dallo Stato centrale (programmazione *top down*) con le esigenze provenienti dal basso (programmazione *bottom up*); in altre parole, le Amministrazioni regionali sono diventate il momento di sintesi per l'assunzione delle decisioni di *policy*. Il ruolo delle Regioni tra gli attori principali della programmazione ha permesso di abbandonare lo spirito rivendicativo nell'ambito delle fasi di concertazione, facendo prevalere un approccio costruttivo di dialogo e compartecipazione delle scelte. Conseguentemente, le amministrazioni regionali hanno partecipato alle riunioni di concertazione, coordinate dal MISE-DPS, dialogando con le Amministrazioni centrali e acquisendo gli indirizzi e le linee guida per procedere, prima, alla formulazione del Documento Strategico Regionale e, poi, alla formulazione dei Programmi Operativi Regionali. La concertazione con gli Enti locali, basata sugli indirizzi concordati a livello nazionale con le altre amministrazione centrali e regionali, ha permesso di delineare meglio le politiche e i comparti sui quali intervenire. Nel rispetto del principio di sussidiarietà, sono stati definiti gli strumenti e le misure fortemente aderenti ai fabbisogni locali. Nel contesto sopra delineato, nella fase di formulazione dei Programmi di intervento locali e nazionali, alcune Amministrazioni titolari di Programmi Operativi, hanno ritenuto oppor-

tuno prevedere l'organizzazione di momenti di incontro e tavoli settoriali/locali di concertazione. Ciò al fine di acquisire elementi utili per la formulazione di documenti programmatici e per l'individuazione delle scelte prioritarie da assumere a base dei programmi; ciò con particolare riferimento agli aspetti promossi dalla Strategia di Lisbona e nello specifico: sviluppo locale, innovazione e ricerca; accessibilità e servizi al territorio; sostenibilità ambientale; energia; lavoro e competenze.

I risultati delle consultazioni e delle partecipazioni ai tavoli predisposti per la concertazione si sono, pertanto, sostanziati in: interpretazioni e analisi critiche nei riguardi delle strategie e degli obiettivi assunti; indicazioni circa l'impatto sui mancati risultati dell'azione programmata nel passato; linee e indicazioni da adottare prioritariamente nell'ambito del comparto/territorio a livello globale e, in particolare, per l'utilizzo delle risorse comunitarie (FESR, FSE, FEASR e FEP); definizione puntuale delle misure di intervento da implementare attraverso i programmi di sviluppo; indicazioni e suggerimenti circa i criteri da assumere a base della selezione e valutazione delle operazioni da finanziare sui Programmi Operativi.

Tale processo partenariale ha permesso di disporre del più ampio ventaglio delle posizioni degli "stakeholders", interessati al processo di programmazione regionale/nazionale, ovvero dei punti di vista degli enti istituzionali e degli operatori sociali ed economici sulle tematiche inerenti i processi di programmazione.

Le consultazioni partenariali si sono svolte pertanto a più riprese, in un primo momento, nella fase di definizione del quadro programmatico regionale/settoriale della politica unitaria regionale e, in un secondo momento, quando si è provveduto a delineare più puntualmente le scelte strategiche, mediante l'individuazione delle attività/linee di intervento da programmare e la predisposizione degli strumenti di attuazione a carattere operativo (ad esempio lo Strumento di Attuazione Regionale¹⁰ – SAR – per le Regioni che hanno ritenuto opportuno adottarlo). Infine, *in fase attuativa* dei diversi Programmi, è prevista l'istituzio-

¹⁰ Si tratta di un documento attuativo, analogo a quello adottato nel precedente periodo di programmazione (Complemento di Programmazione), che definisce a livello di ciascuna linea di intervento del Programma la descrizione delle tipologie di intervento da implementare, le caratteristiche delle azioni e la natura della spesa, le procedure e le modalità di attuazione, i criteri di selezione, il piano finanziario e gli indicatori di realizzazione e di risultato da conseguire.

ne di organismi ed istituti da attivare per garantire un'efficace gestione del partenariato.

In particolare, in tale contesto va segnalata:

- la costituzione del Comitato di Sorveglianza, che rappresenta l'organismo previsto dalla Regolamentazione comunitaria per accompagnare la fase implementativa con la partecipazione dei vari organismi, enti e soggetti coinvolti nell'attuazione del Programma e per garantire la valorizzazione del processo partenariale anche nella fase operativa;
- l'istituzione di tavoli settoriali di concertazione, nei quali vengono dibattute e accompagnate le fasi attuative delle attività specifiche di settore.
- la periodicizzazione degli incontri partenariali e le modalità di organizzazione e di utilizzazione dei risultati al fine di garantire la più efficiente ed efficace attuazione dei programmi;
- la convocazione di tavoli di concertazione per la verifica, in fase attuativa, del processo di integrazione tra programmi avviati con le varie risorse finanziarie (FESR, FSE, FEASR, FEP, PON, POIN, FAS etc).

Concertazione, negoziazione, modalità di accompagnamento nel processo di attuazione, sono tutti strumenti attraverso i quali, l'integrazione ed il partenariato sono monitorati al fine di garantire la rispondenza delle azioni di programma e l'efficienza delle azioni realizzate. Tutto al fine di adottare, anche in fase di implementazione dei Programmi, strumenti e procedure attraverso i quali garantire un processo di integrazione centro-periferia.

3. Il processo di decentramento di funzioni nell'attuazione dei Programmi comunitari

I modelli organizzativi adottati per l'implementazione dei Programmi utilizzano e valorizzano le esperienze sviluppate nella precedente gestione dei Programmi, in presenza delle innovazioni apportate dalla nuova normativa comunitaria e dagli indirizzi del Quadro di Riferimento Strategico Nazionale 2007-2013 (cfr. par. 1).

Il modello e il sistema di *governance* dei Programmi Operativi (PPOO) si inquadrano nella normativa generale e nella organizzazione

amministrativa della Regione; essi si ispirano ai principi di efficienza, efficacia ed economicità, rispettando la distinzione tra le funzioni di indirizzo politico-amministrativo e di verifica dei risultati delle attività svolte dagli organi di governo regionale, dalle funzioni di adozione degli atti/provvedimenti amministrativi, di gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, attribuite in via esclusiva ai dirigenti e alle strutture organizzative delle Amministrazioni stesse.

Questa impostazione, già seguita nella predisposizione dei Programmi Operativi, è adottata anche nella fase di implementazione che, come è noto, si colloca in un arco temporale vincolante di esecuzione della spesa; in relazione a questo vincolo la chiara individuazione dei compiti e delle responsabilità assegnati alle strutture tecniche e amministrative, garantisce il conseguimento degli obiettivi generali e specifici dei PPOO nell'arco temporale stabilito.

In questa organizzazione, ai fini dell'attuazione dei ricordati Programmi, l'attribuzione dei diversi compiti si basa su un modello di tipo gerarchico-funzionale, attraverso il quale l'assetto istituzionale della struttura organizzativa si integra con il quadro delle funzioni e delle regole dettate dalla normativa comunitaria. Questa impostazione consente di rispettare il principio di separatezza. Essa potenzia le responsabilità individuali, in quanto si attua mediante il criterio *budgetario* (l'assegnazione delle risorse alle Attività/linee di intervento attraverso il Piano finanziario del PO ai singoli centri di responsabilità amministrativa) e quello per obiettivo (l'obiettivo operativo delle singole "attività" e insieme di pieno utilizzo delle risorse). Dovendo rispettare i vincoli temporali della programmazione comunitaria, tale impostazione presuppone e valorizza, nelle funzioni di spesa e di controllo, il metodo del lavoro di gruppo e il forte coordinamento tra le diverse strutture coinvolte.

Le tre Autorità (di gestione, di certificazione e di *audit*), responsabili per l'implementazione e la sorveglianza dei Programmi, sono individuate e sinteticamente descritte nei PPOO; le loro funzioni sono quelle indicate nel Regolamento (CE) 1083/2006 e nel Regolamento (CE) 1828/2006.

Ecco le funzioni attribuite alle tre citate Autorità.

All'*Autorità di Gestione* (di seguito AdG) sono assegnate le funzioni per essa previste dagli artt. 59 e 60 del Regolamento (CE) 1083/2006. A

tale scopo essa opera in realtà con il concorso delle altre strutture amministrative, utilizzando la strumentazione istituzionalmente distribuita tra diversi organi e strutture direzionali. Al fine di assicurare un reale potere di coordinamento, all'Autorità di Gestione, le Amministrazioni di riferimento (Ministeri o Regioni) attribuiscono un ruolo operativo/gestionale flessibile nel quale confluiscono le specifiche responsabilità dei soggetti coinvolti nell'attuazione delle operazioni anche appartenenti ad altri Centri di responsabilità amministrativa. L'insieme di queste relazioni si sviluppa mediante legami funzionali e di collaborazione, affinché le specifiche responsabilità definite dall'ordinamento gerarchico non rappresentino un ostacolo alla sollecita realizzazione delle azioni, delle operazioni, della spesa, del conseguimento degli obiettivi programmati. L'Autorità di Gestione si colloca al vertice della struttura di gestione e ha la responsabilità di indirizzare e coordinare i soggetti che la supportano nei processi di: programmazione, selezione, attuazione, rendicontazione delle operazioni; e nelle connesse attività di monitoraggio e di controllo di primo livello.

L'AdG formula indirizzi di coordinamento e direttive scritte e svolge una costante azione di informazione e di coordinamento rivolta ai responsabili della gestione delle linee di intervento e ad altre strutture regionali¹¹.

All'attuazione di un progetto o di un gruppo di progetti selezionati dall'AdG, definiti "operazioni" provvede il "beneficiario"¹², un operatore, organismo o impresa, pubblico o privato a cui, con provvedimento amministrativo (determinazione dirigenziale) del responsabile di Attività, è stato concesso il contributo del PO. I beneficiari sono te-

¹¹ In relazione alla particolare complessità e numerosità delle operazioni afferenti ai diversi Assi prioritari, nonché all'articolazione per Assi prioritari del piano finanziario dei PPOO, alcune Autorità di Gestione hanno deciso di avvalersi di Responsabili di Asse per il coordinamento della gestione delle operazioni. Il responsabile di Asse coadiuva il Referente dell'Autorità di Gestione e coordina i Responsabili di attività per una più efficace e coordinata implementazione delle operazioni. Questi, che rappresentano le strutture operative dell'Autorità di Gestione per la implementazione delle operazioni del Programma nel quadro dei singoli Assi prioritari, assicurano la regolare e tempestiva attuazione del Programma Operativo attraverso le singole operazioni; ciascun Responsabile gestisce un gruppo di operazioni omogeneo per categoria di spesa o forma di aiuto e rappresenta un Centro di Responsabilità Amministrativa.

¹² Ai sensi dell'art 2 comma 4 del Regolamento (CE) 1083/2006 per beneficiario si intende: "un operatore, organismo o impresa pubblico o privato responsabile dell'avvio o dell'avvio e dell'attuazione delle operazioni; nel quadro del regime di aiuti di cui all'art 87 del Trattato, i beneficiari sono imprese pubbliche o private che realizzano un singolo progetto e ricevono l'aiuto pubblico".

nuti al rispetto di tutte le regole stabilite dalla normativa nazionale e comunitaria nella materia concernente l'attuazione dell'operazione, nonché ai vincoli e alle procedure applicabili ai Programmi Operativi dall'AdG.

All'*Autorità di Certificazione* (di seguito AdC) vengono assegnate le funzioni previste dagli artt. 59 e 60 del Regolamento (CE) 1083/2006, secondo le modalità attuative definite dal Regolamento (CE) della Commissione 1828/2006, ed è responsabile della certificazione all'Unione Europea e al MEF-IGRUE delle spese erogate a valere sui Fondi comunitari per l'attuazione del Programma Operativo. L'Autorità di Certificazione riceve dall'AdG le informazioni relative alle procedure adottate dalla stessa AdG, dai Responsabili di Attività e dagli Organismi intermedi, al fine di verificare la correttezza della documentazione relativa alle attestazioni di pagamento dei beneficiari.

In particolare, l'Autorità di Certificazione, sulla scorta delle attestazioni trimestrali dei Responsabili di Attività e dell'AdG, verifica che le spese: siano effettivamente realizzate durante il periodo di ammissibilità e documentate mediante fatture quietanzate o altri documenti contabili di valore probatorio equivalente; si riferiscano a operazioni selezionate in base a pertinenti criteri e procedure di selezione e siano conformi alle disposizioni del Trattato e alle politiche comunitarie, per tutto il periodo di riferimento; siano relative ad Azioni per le quali gli aiuti di Stato sono stati formalmente approvati dalla Commissione.

L'Autorità di Certificazione in relazione a quanto stabilito nell'art. 61 del Reg. (CE) 1083/2006, ha anche il compito di contabilizzare gli importi recuperabili o ritirati a seguito della soppressione totale o parziale della partecipazione ad un'operazione. I rapporti fra l'Autorità di Gestione e l'Autorità di Certificazione sono definiti da apposite procedure scritte e documentati attraverso il sistema di monitoraggio che consente l'accesso da parte dell'AdC a tutta la documentazione (e connessi giustificativi) tra cui le attestazioni di spesa del beneficiario e i verbali e *check list* dei controlli di primo livello. L'AdC è tenuta a comunicare all'Autorità di Gestione l'avvenuta certificazione delle spese dichiarate nonché le spese ritenute non certificabili, indicando le motivazioni.

L'Autorità di Certificazione per la certificazione delle spese può svolgere: *controlli di sistema* presso i responsabili delle operazioni, distribuite in tempi diversi durante tutto l'arco di esecuzione del Programma e avendo cura di analizzare gradualmente tutti i centri di responsabilità; queste verifiche sono volte ad accertare che le procedure del sistema di gestione e controllo presso le diverse unità organizzative regionali siano affidabili in ordine alla regolarità delle spese attestata. Tale attività è raccordata con quella dell'*Autorità di Audit; verifica delle attestazioni di spesa* attraverso apposita *check list* con la quale l'Autorità di Certificazione verifica le attestazioni dei responsabili delle operazioni e dell'Autorità di Gestione.

L'AdC mantiene una contabilità informatizzata delle spese dichiarate alla Commissione e tiene una contabilità degli importi recuperabili, recuperati ed in attesa di recupero.

All'*Autorità di Audit* è formalmente imputata la responsabilità della verifica dell'efficace funzionamento del sistema di gestione e di controllo.

L'Autorità di Audit adempie a tutte le funzioni attribuitele dal Regolamento (CE) del Consiglio n. 1083/2006, secondo le modalità attuative definite dal Regolamento (CE) della Commissione n. 1828/2006 e dalla normativa nazionale e riportate nei PPOO. In particolare: garantisce che le attività di *audit* siano svolte per accertare l'efficace funzionamento del sistema di gestione e di controllo del programma operativo e presenta alla Commissione una strategia degli organismi preposti alle attività di audit, la metodologia utilizzata, il metodo di campionamento per le attività di *audit*.

L'Autorità di Audit assicura che gli *audit* siano eseguiti tenendo conto degli *standard* internazionalmente riconosciuti e garantisce che le componenti che li effettuano siano funzionalmente indipendenti ed esenti da qualsiasi rischio di conflitto di interessi.

Nel complesso, oltre alle suddette tre Autorità per l'implementazione e il controllo opera anche l'*Autorità Ambientale*, che assolve la funzione di garantire l'integrazione ambientale e di rafforzare l'orientamento allo sviluppo sostenibile in tutte le fasi di predisposizione, attuazione e sorveglianza del Programma Operativo.

Pertanto, l'Autorità ambientale:

- verifica che sia assicurata la coerenza delle strategie e degli interventi proposti dai documenti di programmazione ai principi dello sviluppo sostenibile, in conformità agli OSC ed al QRSN, nonché il rispetto della normativa comunitaria e nazionale in materia ambientale;
- presta la sua collaborazione all'Autorità di Gestione, nonché a tutte le strutture interessate, potendosi avvalere, a seconda delle necessità, del supporto di specifiche figure professionali;
- coopera con le strutture competenti nella predisposizione dei documenti di programmazione e nella redazione dei successivi strumenti attuativi, nonché durante l'intera fase di attuazione, monitoraggio e valutazione dei programmi;
- collabora, per gli aspetti di propria competenza, con le Autorità di programmazione e gestione dei piani o programmi cofinanziati da Fondi comunitari nell'applicazione della Direttiva 2001/42/CE (affettante la Valutazione Ambientale Strategica-VAS).

Per adempiere ai propri compiti l'Autorità Ambientale partecipa ai lavori dei Comitati di Sorveglianza e a quelli della rete nazionale delle Autorità ambientali e delle strutture di coordinamento regionale della programmazione unitaria.

L'Amministrazione di riferimento può designare un *organismo intermedio* o un servizio pubblico o privato per svolgere una parte o la totalità dei compiti dell'Autorità di Gestione o dell'Autorità di Certificazione, sotto la responsabilità di detta Autorità, ovvero per svolgere mansioni per conto di detta Autorità nei confronti dei beneficiari che attuano le operazioni. L'individuazione e la designazione di tale *organismo intermedio* avviene secondo apposita convenzione scritta¹³.

Gli *organismi intermedi* dispongono di un sistema di contabilità, sorveglianza e informativa finanziaria separati e informatizzati. L'Am-

¹³ L'affidamento viene effettuato mediante un atto che stabilisce i contenuti della delega, le funzioni reciproche, le informazioni da trasmettere all'Autorità di Gestione/Certificazione e la relativa periodicità, gli obblighi e le modalità di presentazione delle spese conseguite, le modalità di svolgimento della attività di gestione e di controllo, la descrizione dei flussi finanziari, le modalità per la conservazione dei documenti, gli eventuali compensi, e le sanzioni per ritardi/negligenze o inadempienze. In particolare, l'Autorità di Gestione/Certificazione si accerta che i citati organismi intermedi siano correttamente informati delle condizioni di ammissibilità delle spese e che siano verificate le loro capacità di assolvere gli impegni di propria competenza.

ministrazione può individuare quali *organismi intermedi* Enti pubblici territoriali e/o Amministrazioni centrali dello Stato, per le materie di loro competenza.

Sotto la propria responsabilità, l'Amministrazione titolare del PO ed eventualmente gli Enti e Amministrazioni di cui sopra, possono avvalersi, nell'esecuzione delle operazioni di alcune attività, dei seguenti organismi intermedi:

a) soggetti interamente pubblici, anche strutturati come società o altre forme di diritto privato aventi il carattere di strutture “*in house*”¹⁴;

b) altri soggetti pubblici, anche strutturati come società o altre forme del diritto civile, non aventi il carattere di strutture “*in house*” della Amministrazione;

c) soggetti privati con competenze specialistiche¹⁵.

4. La gestione delle risorse finanziarie dei Programmi regionali comunitari nella previsione di rapporti interistituzionali

La logica del coinvolgimento più ampio di forze economiche e sociali e di comunità e istituzioni intermedie – quella del decentramento delle responsabilità nella definizione e gestione operativa degli interventi – nonché quelle dell'integrazione dei diversi filoni delle politiche di sviluppo nella programmazione unitaria, trovano una chiara rappresentazione nel Quadro Strategico Nazionale e nel quadro finanziario del ciclo di programmazione 2007-2013.

¹⁴ Ai sensi dell'Art 13 del Decreto legge 4 luglio 2006, n. 223 sono *in house*: “le società, a capitale interamente pubblico o misto, costituite dalle amministrazioni pubbliche regionali e locali per la produzione di beni e servizi strumentali all'attività di tali enti, nonché, nei casi consentiti dalla legge, per lo svolgimento esternalizzato di funzioni amministrative di loro competenza, debbono operare esclusivamente con gli enti costituenti ed affidanti, non possono svolgere prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati, né in affidamento diretto né con gara, e non possono partecipare ad altre società o enti”.

¹⁵ L'individuazione dei soggetti di natura corrispondente alla lettera a) è effettuata con atto amministrativo; la selezione e individuazione dei soggetti di cui alle lettere b) e c) è svolta mediante procedure di evidenza pubblica ai sensi della normativa comunitaria in materia di appalti pubblici. Il processo e l'organizzazione delle strutture deputate all'implementazione, declina in modo puntuale l'adozione di un approccio di governance nel quale le strutture, sia pure nella loro indipendenza funzionale, realizzano momenti di integrazione essenziali per verificare/validare le scelte programmate; in particolare, con il sistema di deleghe di funzioni a soggetti sub-regionali o attraverso l'istituzione di organismi intermedi, si realizza, nel modello descritto, un forte collegamento interistituzionale tra centro e periferia.

Il coinvolgimento degli Enti locali nel processo di implementazione e nel ciclo finanziario è schematizzato nelle *Figure 3 e 4*.

Si ricorda, in proposito, che il Regolamento della Commissione 1083/06 stabilisce che ciascuno Stato membro organizza, conformemente alle norme e alle prassi nazionali vigenti, un partenariato con Autorità ed Organismi quali: *a)* le Autorità regionali, locali, cittadine e le altre Autorità pubbliche competenti; *b)* le parti economiche e sociali; *c)* ogni altro organismo appropriato in rappresentanza della società civile, i *partner* ambientali, le organizzazioni non governative e gli organismi di promozione della parità tra uomini e donne.

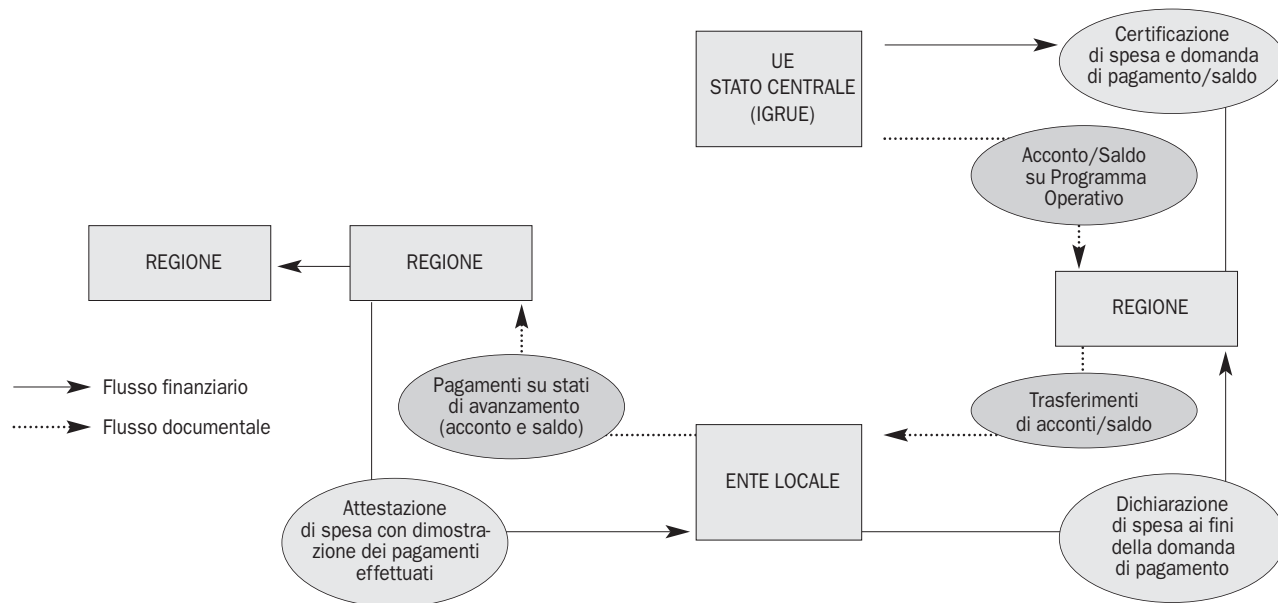
A tal fine ciascuna Autorità di Gestione dei programmi comunitari designa i *partner* più rappresentativi, a livello regionale e locale, dei settori economico, sociale e ambientale o in altri comparti rilevanti. La regolamentazione comunitaria riconosce che il partenariato è condotto nel pieno rispetto delle competenze istituzionali, giuridiche e finanziarie di ciascuna amministrazione e categoria di *partner*; ed è assunto pienamente a livello regionale dalle Autorità di Gestione dei Programmi comunitari.

Figura 3 – Processo di implementazione dei Programmi Comunitari della Politica regionale di coesione per il periodo 2007/2013: il coinvolgimento degli Enti Locali nell'attuazione

REGIONI	Predisposizione e pubblicazione di bandi a livello di ciascuna misura (attività) per la individuazione e selezione di proposte finanziabili sui Programmi Operativi cofinanziati dai Fondi Strutturali
ENTI LOCALI E ALTRI SOGGETTI	Presentazione di proposte/progettuali e richieste di finanziamento per operazioni ammissibili al bando
REGIONI	Istruttoria, valutazione e selezione delle proposte presentate dai soggetti ammissibili (tra questi, Enti Locali) al finanziamento del POR (Costruzione graduatoria dei progetti per livello di punteggio ottenuto)
REGIONE ENTI LOCALI	- Comunicazione (Delega) della Regione agli Enti Locali ammessi a finanziamento per la proposta presentata - Stipula della Convenzione
ENTI LOCALI	- Predisposizione della progettazione esecutiva (laddove non richiesta in fase di selezione) - Approvazione della Progettazione Esecutiva - Pubblicazione Bando per l'aggiudicazione dei lavori - Selezione della società aggiudicataria della realizzazione dei lavori - Stipula Convenzione (Contratto con la società aggiudicataria) - Apertura cantiere - Sorveglianza sull'attuazione e sul collaudo finale dell'opera realizzata

Gli Enti Locali nel processo di implementazione possono fruire di risorse finanziarie per la realizzazione di opere/interventi infrastrutturali, attraverso la partecipazione a bandi pubblicati dalla Regione. Qualora selezionati, gli Enti Locali sono responsabili della realizzazione degli interventi finanziati e debbono affidare a soggetti privati l'esecuzione delle opere sorvegliando il rispetto delle regole comunitarie.

Figura 4 – Il ciclo finanziario nella realizzazione delle opere sostenute con risorse provenienti dalla politica regionale di coesione: il coinvolgimento degli Enti Locali.



Gli EELL, responsabili della realizzazione di interventi sostenuti con le risorse dei Programmi Comunitari, sono coinvolti nel ciclo finanziario attraverso: a) l'attribuzione di risorse da parte della Regione; b) l'erogazione dei pagamenti alle imprese aggiudicatrici dei lavori; c) la presentazione di attestati di spesa, adeguatamente verificati, alla Regione.

A fianco a questa linea strategica comunitaria, va messo in evidenza il parallelo sforzo, a livello nazionale e regionale, di introdurre nelle politiche di sviluppo, modalità di partecipazione efficace ed effettiva delle diverse istituzioni, forze sociali ed economiche, non solo nella fase di programmazione ma anche nella attuazione e nella sorveglianza dei programmi. Le intese istituzionali di programma costituiscono lo strumento e la Conferenza Stato-Regioni il luogo della condivisione della strategia di politica regionale unitaria partecipata. Nell'ambito di queste intese si perviene alla individuazione delle priorità da conseguire in tema di cooperazione istituzionale Stato-Regione e/o fra più Regioni, nonché delle modalità con cui si attua tale cooperazione, all'assunzione formale degli impegni reciproci e delle distinte responsabilità attuative.

Il Quadro finanziario delle risorse comunitarie 2007-2013 definito con l'approvazione del Quadro di Riferimento Strategico Nazionale 2007-2013, è esposto nella *Tabella 1* (tutte le *Tablelle* sono in *Appendice*).

Le risorse assegnate alla diretta gestione delle Regioni per il settennio dal 2007 al 2013, e spendibili a tutto il 2015, ammontano a 44.403,37 milioni di euro (circa il 78% del totale), a fronte di 12.856,65 milioni di euro gestiti dalla amministrazioni centrali. Le risorse assegnate alla gestione delle Regioni provengono dai Fondi strutturali comunitari per il 45,5% (20,2 milioni di euro) e dal Bilancio nazionale per la restante parte.

Il trasferimento delle risorse comunitarie dal bilancio comunitario è regolato sostanzialmente come nel precedente periodo di programmazione 2000/2006. Gli impegni della Commissione sul Bilancio comunitario sono assunti annualmente sulla base del piano finanziario del Programma; i pagamenti sono effettuati a titolo di prefinanziamento, di pagamento intermedio e di pagamento del saldo finale¹⁶.

¹⁶ Il prefinanziamento – pari al 5 per cento della partecipazione complessiva dei Fondi prevista nella decisione di approvazione del Programma Operativo – è versato, in due rate distinte: il 2 per cento nel 2007 e il 3 per cento nel 2008. I pagamenti intermedi e il pagamento del saldo finale saranno attivati dalle domande di pagamento intermedio e dalla domanda di pagamento del saldo finale che le Autorità di Certificazione faranno pervenire alla Commissione europea. I crediti verso la Regione relativi a impegni assunti sul Bilancio comunitario che non sono oggetto di un pagamento sotto forma di prefinanziamento o di pagamento intermedio, o non sono stati almeno richiesti con una domanda di pagamento entro il secondo anno successivo a quello dell'impegno o, per l'ultima annualità del piano finanziario, nei termini previsti per la presentazione della domanda di pagamento del saldo finale, saranno disimpegnati d'ufficio dalla Commissione (norma cosiddetta N+2). Le risorse nazionali per il cofinanziamento sono erogate con modalità identiche a quelle previste per la quota comunitaria e sono anch'esse regolate da un meccanismo di disimpegno automatico uguale a quello comunitario.

4.1 Trasferimenti dalla Regione agli Organismi intermedi. Se la ripartizione delle risorse finanziarie mette in evidenza il forte decentramento delle responsabilità gestionali delle azioni di sviluppo dallo Stato centrale alle Regioni, queste ultime, a loro volta, promuovono la più ampia condivisione alla gestione degli interventi finanziati. In tal modo, esse assicurano l'effettiva partecipazione locali alla definizione e attuazione dei loro programmi, sulla base di procedure codificate e di appropriate misure organizzative.

Nell'attuazione dei Programmi regionali il partenariato locale interviene, oltre che nella sorveglianza, specificamente mediante forme di partecipazione diretta, sia degli Organismi intermedi, che sono enti delegati dalla Regione a svolgere una parte dei compiti dell'Autorità di Gestione del Programma, sia degli enti locali, sia di organizzazioni socio-economiche, che rappresentano interessi collettivi.

Nella implementazione dei Programmi comunitari, come già accennato, secondo i regolamenti comunitari, l'Autorità di Gestione può delegare la gestione e l'attuazione di una parte del programma operativo a uno o più Organismi intermedi¹⁷.

Tali organismi, attraverso la Convenzione sottoscritta, assumono la responsabilità diretta di parte delle risorse finanziarie del Programma, sia come organizzatori e/o promotori del partenariato socio economico e istituzionale attraverso la progettazione integrata territoriale, e del partenariato economico "*pubblico-privato*", sia come erogatori di aiuti alle attività produttive per l'innovazione e la competitività delle PMI, sia quali delegati della Regione nell'erogazione di contributi a favore di altri beneficiari, sia, infine, come diretti beneficiari e realizzatori di interventi infrastrutturali di propria competenza. L'assunzione dei compiti di organismo intermedio da parte di Provincia o Comune costituisce stimolo e sostegno (anche attraverso l'acquisizione di servizi di assistenza tecnica) al miglioramento del proprio sistema di *governance* e, in particolare, delle condizioni alle quali è subordinato l'esercizio delle funzioni delegate in materia di procedure amministrative, di monito-

¹⁷ Particolare rilievo assumono, in questo ruolo, le Province e i Comuni; questi ultimi individuati dal nuovo Regolamento del FESR, come principali soggetti delle azioni per lo sviluppo urbano sostenibile sostenute dal Fondo, nonché per le linee di intervento relative ad iniziative coordinate e integrate sul territorio quali Progetti Integrati Territoriali.

raggio, di attestazione di spesa e di controllo¹⁸. Con le Convenzioni sottoscritte dall'Organismo intermedio la Regione definisce le condizioni generali per l'esercizio della funzione e l'attuazione degli interventi delegati, e in particolare stabilisce le modalità e i vincoli per il trasferimento delle risorse finanziarie. Ogni Regione stabilisce proprie regole, e considerando che essa è sottomessa per tutto il Programma alla norma cosiddetta N+2 (cfr. nota 16 a p. 442), potrebbe scegliere un meccanismo di erogazioni fondato su un prefinanziamento o anticipo del 30%, e ulteriori somministrazioni a rimborso, fino al saldo finale, sulla base di spese attestata e documentate.

4.2 La gestione attraverso Enti Locali (beneficiari/appaltanti o Organismi intermedi). La regolamentazione comunitaria dei Fondi strutturali riconosce quali destinatari delle risorse finanziarie dei programmi, gli organismi o imprese responsabili dell'attuazione di un progetto o di un gruppo di progetti (operazione) selezionato dall'Autorità di Gestione del Programma.

Gli Enti locali e gli Enti pubblici regionali rientrano in questa categoria e sono da sempre i tradizionali beneficiari di un Programma. Nella programmazione 2007-2013 il ruolo degli Enti locali è ulteriormente accresciuto a seguito dell'accentuato impegno assunto dagli Orientamenti strategici comunitari e dal QSN a favore del partenariato istituzionale, della progettazione integrata territoriale, e del rilievo di vera e propria priorità di programma assunto dal tema Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani.

Per l'attuazione della priorità competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani riproposti nel QSN i principi guida sono:

- la programmazione operativa regionale individua: le unità territoriali, amministrative e operative, città metropolitane e altre città, come identificate dagli strumenti di pianificazione territoriale e strategici regionali; i sistemi territoriali rilevanti sotto il profilo economico-funzionale;
- la differenziazione delle soluzioni strategiche e operative tra città e

¹⁸ In tale contesto appare di rilievo la relazione di cui all'articolo 71 del Reg. (CE) 1083/2006, concernente la descrizione del sistema di gestione e controllo da ratificare da parte dell'IGRUE per la successiva trasmissione alla Commissione europea; tale relazione prevede, qualora siano individuati gli organismi intermedi, che per questi sia adottato e descritto il sistema di gestione e controllo che rispetti quanto contenuto nella regolamentazione comunitaria.

- sistemi territoriali nell'individuazione degli obiettivi specifici della tipologia, numerosità e estensione delle unità territoriali beneficiarie degli interventi e delle risorse finanziarie disponibili;
- l'attuazione, di norma in progetti integrati, definiti secondo schemi e disegni progettuali flessibili indicati dalla programmazione regionale e individuati attraverso modalità selettive;
 - i processi di individuazione e selezione di interventi e progetti integrati premianti le proposte delle amministrazioni comunali, che avviano, sin dalle prime fasi istruttorie e di programmazione territoriale, le attività di progettazione delle opere pubbliche¹⁹;
 - avvio, da parte delle Amministrazioni regionali, già nelle fasi iniziali dell'attuazione, di tavoli di confronto permanente con i Comuni capoluogo e con altri Comuni ritenuti rilevanti per l'attuazione delle priorità;
 - il collegamento con gli obiettivi di servizio: la programmazione operativa delle Regioni del Mezzogiorno indica come l'attuazione della priorità può contribuire al perseguimento degli Obiettivi di Servizio e, in particolare, come si attiva e incentiva, nell'ambito dei progetti finanziati, il contributo delle amministrazioni comunali al raggiungimento dei *target* nei settori in cui la loro competenza amministrativa risulta decisiva (in particolare, asili nido e servizi per l'infanzia, assistenza domiciliare, rifiuti);
 - un importo non inferiore al 30% degli interventi previsti in attuazione delle presente priorità è destinato al finanziamento di infrastrutture e servizi di trasporto di rilievo strategico nelle regioni meridionali.

Il successo della strategia della politica regionale unitaria dipende in misura significativa dalle modalità con cui all'interno di ogni Programma Operativo saranno individuati e finanziati progetti caratterizzati da un grado elevato di coerenza ed efficacia, rispetto agli obiettivi generali e specifici in cui la strategia si articola. Questo vincolo si applica a tutti gli interventi, compresi quelli degli enti locali e connessi alla progettazione integrata territoriale. In coerenza con le indicazioni del Regola-

¹⁹ Un processo che si attua anche attraverso: (i) iniziative finalizzate alla mobilitazione di fondi regionali, rotativi e non, per la progettazione oppure accordi finalizzati con quelli esistenti (ad esempio, i fondi di progettazione e progettualità della Cassa DDPP); e (ii) criteri di ammissibilità e di selezione per i progetti integrati che premiano la disponibilità di progettazione definitiva o esecutiva per una parte significativa e prestabilita dei singoli interventi in essi proposti.

mento Generale dei Fondi strutturali (art. 65), è compito del Comitato di Sorveglianza di ogni Programma Operativo approvare i criteri per la selezione dei progetti finanziati dal programma. Ai fini dell'inserimento delle relative spese nelle domande di pagamento, l'Autorità di Gestione dovrà effettuare una verifica tesa ad accertare che tali operazioni siano conformi ai criteri di selezione successivamente approvati dal Comitato di Sorveglianza; nello stesso tempo, l'AdG dovrà assicurarsi che sia stata rispettata la normativa comunitaria in materia di pubblicità e comunicazione.

5. Conclusioni

La programmazione dei Fondi Comunitari per la politica regionale di coesione per il periodo 2007-2013, unitamente ai processi di *governance* sperimentati nel periodo 2000-2006, ha certamente favorito e promosso processi di decentramento dal centro alla periferia (dalle AACC alle RR e da queste agli Enti locali). Si è assistito, nel tempo, a una sempre più ampia assegnazione di risorse comunitarie alle Regioni: dalla quasi totalità delle risorse assegnate alle Autorità Centrali dai primi programmi comunitari, si era passati a una ripartizione paritetica tra Autorità Centrali e Regionali nel corso dei Programmi 1994-1999, ai quasi 2/3 alle Regioni nel periodo 2000-2006 per giungere ai 3/4 alle Regioni nel periodo 2007-2013.

Nel tempo, grazie alle successive riforme della regolamentazione comunitaria, recepite integralmente a livello del processo di programmazione nazionale, i principi del partenariato, della sussidiarietà, dell'integrazione e della concertazione hanno sempre più favorito l'adozione nel nostro Paese dell'integrazione "interistituzionale", sia in fase di programmazione sia, e ancor più, nella fase attuativa delle scelte programmate.

Le Regioni hanno partecipato direttamente, a livello nazionale, alla redazione del Quadro di Riferimento Strategico Nazionale; hanno formulato i propri programmi, coinvolgendo, attraverso Tavoli di concertazione, la partecipazione degli Enti Locali e, successivamente, delegando alcune funzioni specifiche e la responsabilità attuativa di Progetti Integrati Territoriali e di Programmi Strategici di Sviluppo Urbano ai suddetti Enti Locali.

Si è in pratica assistito, nel rispetto della normativa già in atto e anticipandola in fase attuativa, a un trasferimento e a una responsabilizzazione sempre maggiore della periferia nei riguardi del centro.

Si stanno trasferendo, così, dal centro alla periferia – nel rispetto del principio di sussidiarietà – modelli di *governance* provenienti dalla regolamentazione comunitaria (sistemi di gestione e di controllo; monitoraggio; valutazione etc), che potranno far crescere anche tali strutture locali, come già avvenuto per le Amministrazioni Centrali e Regionali.

Il processo di *empowerment* delle strutture e, in particolare, il rafforzamento della *capacity building* di questi Enti è la condizione che potrà garantire nel tempo un corretto processo di programmazione, il pieno utilizzo delle risorse programmate – evitando il rischio del disimpegno automatico delle risorse comunitarie, la citata regola N+2 (cfr. nota 16 a p. 442) –, garantendo nel contempo la qualità e l'efficacia nell'utilizzo delle risorse stesse.

Appendice

Le procedure per l'attuazione del Programma Comunitario 2007-2013
tra centro e periferia

GLOSSARIO

LISTA DEGLI ACRONIMI E DELLE SIGLE UTILIZZATI NEL TESTO

AA	Autorità Ambientale
AACC	Amministrazioni Centrali
AdA	Autorità di Audit
AdC	Autorità di Certificazione
AdG	Autorità di Gestione
ANCI	Associazione Nazionale Comuni Italiani
APQ	Accordi di Programma Quadro
CE	Commissione Europea
CIPE	Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica
CONV	Obiettivo Convergenza
CRO	Obiettivo Competitività Regionale ed Occupazione
CTE	Obiettivo Cooperazione Territoriale Europea
DPS	Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione
DSM	Documento Strategico Mezzogiorno
DSPN	Documento Strategico Preliminare Nazionale
DSR	Documento Strategico Regionale
DUP	Documento Unico di Programmazione
EELL	Enti Locali
FAS	Fondo Aree Sottoutilizzate
FEASR	Fondo Europeo Agricolo di Sviluppo Rurale
FEP	Fondo Europeo per la Pesca
FESR	Fondo Europeo di Sviluppo Regionale
FSE	Fondo Sociale Europeo
IGRUE	Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europea
MEF	Ministero Economia e Finanze
MISE	Ministero per lo Sviluppo Economico
OI	Organismo Intermedio
OSC	Orientamenti Strategici Comunitari
PAIN	Programma attuativo Interregionale
PAN	Programma Attuativo Nazionale
PNM	Programma Nazionale Mezzogiorno
POIN	Programma Operativo Interregionale
PON	Programma Operativo Nazionale
POR	Programma Operativo Regionale
PPOO	Programmi Operativi
QRSN	Quadro di Riferimento Strategico Nazionale
RR	Regioni
SAR	Strumento di Attuazione Regionale
UE	Unione Europea
UNIONCAMERE	Unione delle Camere di Commercio
UPI	Unione delle Province Italiane
VAS	Valutazione Ambientale Strategica

- Le procedure per l'attuazione del Programma comunitario 2007-2013 tra centro e periferia

Tabella 1 – Programmazione 2007-2013 (importi in milioni di euro)			
Allocazione Risorse	Fondi strutturali	Cofinanziamento nazionale FS	Totale
Totale risorse disponibili Mezzogiorno	21.673,08	22.991,58	44.664,66
Amministrazioni centrali	6.396,15	6.398,10	12.794,25
Regioni	15.276,93	16.593,48	31.870,41
Totale risorse disponibili Centro-Nord	4.972,77	7.622,59	12.595,36
Amministrazioni centrali	24,86	37,54	62,40
Regioni	4.947,91	7.585,05	12.532,96

Tabella 2 – QRSN 2007-2013 - Elenco dei Programmi regionali Competitività regionale ed Occupazione		
Regione	Por Fesr	Por Fse
CENTRO-NORD		
Emilia Romagna	X	X
Friuli Venezia Giulia	X	X
Lazio	X	X
Liguria	X	X
Lombardia	X	X
Marche	X	X
P.A Bolzano	X	X
P.A Trento	X	X
Piemonte	X	X
Toscana	X	X
Umbria	X	X
Valle d' Aosta	X	X
Veneto	X	X
MEZZOGIORNO		
Abruzzo	X	X
Molise	X	X
Sardegna (sostegno transitorio)	X	X

Tabella 3 – QRSN 2007-2013 - Elenco dei Programmi regionali Convergenza		
Regione	Por Fesr	Por Fse
Calabria	X	X
Campania	X	X
Puglia	X	X
Sicilia	X	X
Basilicata (sostegno transitorio)	X	X

Tabella 4 – QRSN 2007-2013 - Elenco dei Programmi regionali Convergenza					
Ob.	PON	FESR	FSE	PROGRAMMI NAZIONALI MEZZOGIORNO	FAS
CONVERGENZA	PON “Sicurezza per lo Sviluppo”	X			
	PON “Ambienti per l’apprendimento”		X		X
	PON “Competenze per lo Sviluppo”	X		PAN “Istruzione”	
	PON “Ricerca e Competitività”	X		PNM “Ricerca e Competitività”	X
	PON “Reti e mobilità”	X		PNM “Reti e mobilità”	X
	PON “Governance e Assistenza Tecnica”	X		PNM “Governance AT e AS”	X
	PON “Governance e Azioni di sistema”		X		
CRO	PON “Azioni di sistema”		X		

Tabella 5 – QRSN 2007-2013 - Elenco dei Programmi regionali Convergenza					
Ob.	POIN	FESR	FSE	PROGRAMMI NAZIONALI MEZZOGIORNO	FAS
CONV	POIN “Energie rinnovabili e risparmio energetico”	X		PAIn “Energia rinnovabile”	X
	POIN “Attrattori culturali, naturali e turismo”	X		PAIn “Cultura e Turismo”	X

Tabella 6 – I riferimenti regolamentari per la politica di coesione del periodo 2007-2013

Regolamento (CE) N. 1080/2006 del Consiglio del 5 luglio 2006 relativo al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale;

Regolamento (CE) N. 1081/2006 del Consiglio del 5 luglio 2006 relativo al Fondo Sociale Europeo;

Regolamento (CE) N. 1082/2006 del Consiglio del 5 luglio 2006 relativo al Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT).

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;

Regolamento (CE) N. 1084/2006 del Consiglio del 5 luglio 2006 relativo al Fondo di Coesione;

Regolamento (CE) N. 1085/2006 del Consiglio del 17 luglio 2006 che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA);

Regolamento (CE) N. 1828/2006 della Commissione dell'8 dicembre 2006, che stabilisce modalità di applicazione del regolamento CE n. 1083/2006 del Consiglio e del regolamento (CE) n. 1080/2006.

L'emanazione di tali Regolamenti ha comportato l'abrogazione della normativa relativa al precedente periodo di programmazione. In particolare, dal 1° gennaio 2007 sono abrogati i regolamenti: Reg. (CE) n. 1260/1999 (relativo alle disposizioni generali sui Fondi strutturali); Reg. (CE) n. 1783/99 relativo al FESR; Reg. (CE) n. 1784/999 relativo al FSE; Reg. (CE) n. 1164/94 relativo al Fondo di coesione.

