Fondo europeo di sviluppo regionale

Introduzione

Il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) è uno strumento finanziario comunitario istituito nel 1975 con il compito di contribuire alla correzione dei principali squilibri esistenti nella Comunità economica europea, partecipando allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo nonché alla riconversione delle regioni industriali in declino.

Per circa dieci anni il FESR ha operato nel tentativo di ridistribuire alle regioni meno sviluppate e prospere della Comunità europea una parte dei contributi finanziari degli Stati membri. Tuttavia, la mancanza di una politica specifica finalizzata alla coesione economica e sociale, coordinata e coerente con le altre politiche comunitarie, ha reso poco efficace l'opera del Fondo strutturale.

L'Atto unico europeo del 28 febbraio 1986 ("Gazzetta ufficiale delle Comunità europee" L 169 del 29/06/87) ha posto le basi di un'effettiva Politica di coesione destinata a controbilanciare i vincoli del Mercato unico europeo nei paesi del Sud dell'Europa e nelle altre regioni meno prospere. Al FESR l'Atto unico attribuisce il ruolo di principale strumento finanziario finalizzato al conseguimento di uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità.

Per conseguire l'obiettivo della coesione economica e sociale il Consiglio europeo di Bruxelles del febbraio 1988 ha stabilito di modificare i meccanismi di funzionamento del FESR. Tale revisione è stata realizzata con i regolamenti CEE del Consiglio n. 2052/88 del 24 giugno 1988 (GUCE L 185 del 15/7/88), n. 4253/88 e n. 4254/88 del 19 dicembre 1988 (*ibid.*,

L 374 del 31/12/88). Adottati nel luglio del 1988, tali regolamenti sono stati modificati nel 1993 con i regolamenti CEE del Consiglio n. 2081/93, n. 2082/93 e n. 2083/93 del 20 luglio 1993 (*ibid.*, L 193 del 31/07/1993) e nel 1999 con il regolamento CEE del Consiglio n. 1260/1999 del 21 giugno 1999 (*ibid.*, L 161 del 26/06/1999) e il regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio dei ministri n. 1783/1999 del 17 maggio 1999 (*ibid.*, L 160 del 26/06/1999). La riforma del 1999 ha definito gli obiettivi e le modalità di funzionamento del FESR per un periodo di sette anni, dal 2000 al 2006. Le risorse attribuite al FESR per questo periodo sono destinate a finanziare gli investimenti produttivi finalizzati a creare o salvaguardare posti di lavoro durevoli; gli investimenti nelle infrastrutture per sviluppare nelle aree meno prospere dell'Unione europea l'economia locale e integrare le regioni, in particolare quelle periferiche, nel quadro delle Reti transeuropee (trasporti, telecomunicazioni, energia) e per diversificare le zone d'insediamento economico e le zone industriali in declino; rinnovare le aree urbane degradate e rilanciare e integrare le zone rurali e le zone dipendenti dalla pesca. Il Fondo è destinato altresì a promuovere e a sostenere le iniziative di sviluppo locale e le seguenti attività: creazione di servizi alle imprese (gestione, studi e ricerche di mercato e servizi comuni a varie aziende); trasferimento tecnologico (raccolta e diffusione dell'informazione, organizzazione comune di imprese e istituti di ricerca nonché attuazione dell'innovazione aziendale); facilitazione dell'accesso delle aziende al finanziamento e al credito; creazione di infrastrutture di dimensioni ridotte destinate ai servizi locali; aiuti agli investimenti; sviluppo di strutture di servizi per la creazione di nuovi posti di lavoro.

I settori che il FESR contribuisce a finanziare sono i seguenti: l'ambiente produttivo locale (soprattutto in termini di infrastrutture) per sviluppare la produttività e la competitività delle piccole e medie imprese e aumentare la

capacità locale di attrarre investimenti produttivi; la ricerca e lo sviluppo tecnologico; lo sviluppo della società dell'informazione; il turismo e gli investimenti culturali; la protezione e il miglioramento dell'ambiente; lo sviluppo delle reti locali, regionali e transeuropee nei settori dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia; la parità occupazionale tra uomini e donne.

Nell'ambito delle regioni comunitarie in ritardo di sviluppo il FESR cofinanzia anche investimenti per l'istruzione e la sanità e interventi in tutto il territorio dell'Unione riguardanti la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale – nell'ambito del programma [Interreg III](#) (v. Programma d'iniziativa comunitaria) – nonché il risanamento economico e sociale delle città e delle zone suburbane in crisi (nell'ambito del programma [Urban II](#)).

Il FESR finanzia infine azioni di assistenza tecnica e azioni innovatrici (studi, progetti pilota e scambi di esperienze) nel campo dello sviluppo regionale o locale.

I principi su cui si fonda l'azione del FESR

L'azione del Fondo si basa sui seguenti principi: concentrazione, programmazione, partenariato e addizionalità.

Il primo principio risponde all'esigenza di evitare finanziamenti a pioggia, concentrando le risorse comunitarie disponibili su un numero limitato di obiettivi e di priorità d'intervento. Per il periodo di programmazione 2000-2006 la normativa comunitaria concentra le azioni del FESR su due obiettivi prioritari: l'Obiettivo 1 e l'Obiettivo 2.

L'Obiettivo 1 è finalizzato alla promozione dello sviluppo e all'adeguamento strutturale delle regioni meno prospere dell'Unione europea. Si tratta della principale priorità della Politica di coesione sulla quale sono concentrate i 2/3 delle risorse a disposizione del FESR. Rientrano in questo Obiettivo le regioni con un prodotto interno lordo *pro capite* inferiore

al 75% della media comunitaria; le regioni della Finlandia e della Svezia; le regioni ultraperiferiche (dipartimenti francesi d'oltremare, isole Canarie, Azzorre, Madera). Per il periodo 2000-2006 sono interessate dall'Obiettivo 1 una cinquantina di regioni comunitarie, di cui sei italiane (Sardegna, Sicilia; Calabria, Basilicata, Puglia, Campania. Al Molise, che ha superato la soglia del 75% del PIL comunitario, è stato attribuito per il periodo 2000-2006 un sostegno transitorio).

L'Obiettivo 2 intende promuovere la riconversione economica e sociale delle aree comunitarie, siano esse industriali, rurali, urbane o dipendenti dalla pesca, che presentano difficoltà strutturali. Queste zone, pur appartenendo a regioni il cui livello di sviluppo si colloca attorno alla media comunitaria, presentano vari tipi di difficoltà socioeconomiche e spesso anche alti tassi di disoccupazione. Queste difficoltà possono essere originate da un mutamento di settori dell'industria o dei servizi, da un declino delle attività tradizionali nelle zone rurali, da una situazione di crisi dell'ambiente urbano, oppure ancora da una situazione di crisi nel settore della pesca.

L'Obiettivo 2 riguarda complessivamente il 18% della popolazione europea e il 13% di quella italiana. Per individuare le aree interessate dall'Obiettivo 2 si utilizzano vari criteri. Per le zone industriali, i parametri sono un tasso di disoccupazione superiore alla media comunitaria, una percentuale di occupazione industriale superiore alla media comunitaria e una flessione dell'occupazione industriale. Per le zone rurali, almeno due dei seguenti quattro criteri combinati: una densità di popolazione inferiore a 100 abitanti/km² o un tasso di occupazione in agricoltura uguale o superiore al doppio della media comunitaria, un tasso di disoccupazione superiore alla media comunitaria o una diminuzione della popolazione. Per le zone urbane si fa riferimento a uno dei seguenti cinque requisiti: un tasso di

disoccupazione di lunga durata superiore alla media comunitaria, un elevato livello di povertà, un ambiente particolarmente degradato, un elevato tasso di criminalità, un basso livello di istruzione. Per le zone dipendenti dalla pesca, infine, si utilizza come criterio un tasso di occupazione elevato nel settore della pesca e una forte diminuzione dei posti di lavoro nello stesso settore.

Con il principio della programmazione si intende garantire che la scelta degli interventi da attuare sia il risultato di un'attenta attività di pianificazione che consenta di definire le strategie d'intervento e di individuare gli obiettivi, le risorse e le linee d'intervento da inserire in specifici programmi. Tutti gli elementi contenuti in ciascun programma devono essere coerenti tra loro e con la finalità dello sviluppo economico e sociale.

La programmazione del FESR ha inizio con la presentazione, da parte degli Stati membri, di Piani di sviluppo o di riconversione. I Piani devono essere trasmessi alla Commissione europea entro 4 mesi dalla definizione dell'elenco delle zone ammissibili.

Ogni Piano deve comprendere un'analisi della situazione regionale relativa all'obiettivo considerato, un'analisi delle esigenze prioritarie, la strategia e le priorità di azione, un piano finanziario indicativo.

Il Piano viene redatto dalle autorità responsabili designate dallo Stato membro, previa consultazione di tutti i partner istituzionali e socio-economici interessati.

Per tutte le regioni che rientrano nell'Obiettivo 1 la Commissione europea definisce, sulla base del piano presentato dallo stato membro, un Quadro comunitario di sostegno (QCS).

il QCS comprende la strategia e gli assi prioritari d'intervento, gli obiettivi specifici (quantificati per quanto possibile), la valutazione dell'impatto atteso, un piano

finanziario indicativo (con separata dotazione per le zone in sostegno transitorio), le disposizioni di attuazione, comprese la designazione dell'autorità di gestione e le disposizioni per la partecipazione delle parti economiche e sociali.

Il QCS è di norma attuato da Programmi operativi (PO), ognuno dei quali deve comprendere gli assi prioritari d'intervento del Programma stesso, gli obiettivi specifici quantificati per quanto possibile, la valutazione dell'impatto atteso, la descrizione sintetica delle misure previste, un piano finanziario indicativo e, infine, le disposizioni per l'attuazione del PO, in particolare, la designazione dell'autorità di gestione, le modalità di gestione del Programma, la descrizione delle modalità di controllo e di valutazione, le procedure di circolazione delle risorse.

Il finanziamento alle regioni dell'Obiettivo 2 è concesso tramite Documenti unici di programmazione (DOCUP). Il DOCUP, che assicura il coordinamento dell'insieme degli aiuti strutturali comunitari, contiene la descrizione della strategia e degli assi prioritari d'intervento, la valutazione dell'impatto atteso, una descrizione sintetica delle misure previste per realizzare le priorità, un piano finanziario indicativo e le disposizioni di attuazione del DOCUP (autorità e modalità di gestione, sistemi di monitoraggio e valutazione, circolazione delle risorse finanziarie).

Ogni autorità responsabile adotta infine un documento, denominato Complemento di programmazione, il quale comprende le misure di attuazione delle priorità d'azione, la valutazione *ex ante* con i relativi indicatori di sorveglianza, i beneficiari finali delle misure, il piano finanziario per misura e il tasso di partecipazione del Fondo, le modalità di finanziamento dello stesso, le modalità previste per garantire la pubblicità del programma e la descrizione delle modalità per lo scambio informatizzato di informazioni utili al monitoraggio fra lo Stato membro e la Commissione europea.

Modalità di intervento finanziario

Il FESR può finanziare spese connesse a un insieme di lavori economicamente indivisibili il cui costo superi i 50 milioni di Euro. Questa tipologia d'intervento è denominata "grande progetto".

Lo Stato membro che prevede la partecipazione del FESR a un "grande progetto" deve rivolgersi alla Commissione europea, comunicando l'organismo responsabile dell'attuazione e descrivendo l'investimento e il piano finanziario, i tempi di esecuzione, i costi/benefici, l'impatto ambientale, gli elementi necessari alla valutazione del rispetto delle regole della concorrenza. Nel caso di interventi infrastrutturali, vanno fornite anche indicazioni relative alle norme comunitarie (v. anche Diritto comunitario) sugli appalti pubblici, mentre nel caso di investimenti produttivi deve essere allegata l'analisi delle prospettive di mercato del settore interessato. In entrambi i casi, vanno specificati gli effetti diretti e indiretti sulla situazione occupazionale.

Un'altra modalità d'intervento è rappresentata dalla "sovvenzione globale". Si tratta di un intervento la cui attuazione e gestione possono essere affidate a uno o più intermediari (enti locali, organismi di sviluppo regionale, organizzazioni non governative, ecc.) da utilizzare prevalentemente per iniziative di sviluppo locale. Lo Stato membro che decide di fare ricorso alla sovvenzione globale, d'intesa con la Commissione europea, deve definirne le modalità di utilizzazione sulla base di un accordo con l'organismo intermediario interessato. L'intermediario deve soddisfare le seguenti condizioni: essere presente o rappresentato nella zona in questione, essere investito di una missione di interesse pubblico, essere dotato della solvibilità e della capacità amministrativa e finanziaria necessarie, avere una esperienza pluriennale nei settori in questione e coinvolgere in maniera adeguata gli ambienti socioeconomici direttamente interessati alle misure previste.

Nell'ambito dell'accordo citato vengono specificati le misure da attuare, i criteri di scelta dei beneficiari, le condizioni e l'aliquota di contributo del FESR, le modalità di sorveglianza, valutazione e controllo finanziario e l'eventuale ricorso a una garanzia bancaria.

Il principio del partenariato implica una stretta concertazione tra la Commissione, lo Stato membro, le autorità regionali e locali e le altre autorità competenti, le parti economiche e sociali e gli altri organismi competenti (compresi gli organismi attivi nel capo dell'ambiente e della promozione della parità tra uomini e donne) nell'attività di preparazione e realizzazione degli interventi di sviluppo. Spetta a ciascuno Stato membro, nell'ambito del proprio sistema istituzionale, giuridico e finanziario, scegliere e designare le parti più rappresentative a livello nazionale, regionale e locale o altro e provvedere a un loro pieno coinvolgimento al pertinente livello territoriale. Il partenariato è condotto nel pieno rispetto delle competenze istituzionali, giuridiche e finanziarie di ciascuno dei partner.

La concertazione si sviluppa in tutte le fasi del processo: dalla preparazione al finanziamento alla sorveglianza alla valutazione degli interventi. Gli Stati membri infatti presentano i piani dopo aver consultato i partner, inserendo nei piani stessi le loro valutazioni e le disposizioni adottate per associarli. A sua volta la Commissione europea tiene conto dei pareri espressi dai partner. QCS e DOCUP devono prevedere disposizioni per l'associazione dei partner, mentre i PO devono indicare i ruoli e le responsabilità dei partner nel monitoraggio e nella valutazione degli stessi programmi.

La concertazione si realizza anche nell'ambito dei Comitati di sorveglianza, organismi previsti per ciascun Quadro comunitario di sostegno, Documento unico di programmazione e Programma operativo. Ogni Comitato ha il compito di assicurare

l'efficacia e la qualità dell'attuazione dell'intervento, di deliberare gli orientamenti strategici e le priorità di intervento e assicurarne la coerenza con le politiche nazionali e comunitarie, di esaminare i risultati dell'attuazione a livello di misure e di realizzare la valutazione intermedia, nonché di proporre la revisione dell'intervento.

Il Comitato di sorveglianza è composto dall'Autorità responsabile dell'attuazione degli interventi (Autorità di gestione) che lo presiede, dai partner che partecipano al finanziamento (e che hanno diritto di voto), dagli altri partner (senza diritto di voto), da rappresentanti della Commissione europea, anch'essi con un ruolo consultivo e senza diritto di voto.

Infine, il principio dell'addizionalità è finalizzato ad assicurare un reale impatto economico degli stanziamenti del FESR, che non devono sostituirsi alle spese a finalità strutturale pubbliche o assimilabili dello Stato membro. Per fare ciò, Commissione e Stato membro stabiliscono il livello di tali spese che lo Stato membro deve mantenere nel corso del periodo di programmazione. Il livello deve essere pari almeno all'importo delle spese medie annue raggiunto nel periodo precedente di programmazione e tenere conto delle condizioni macroeconomiche generali e di situazioni economiche specifiche. Per quanto riguarda le regioni interessate dall'Obiettivo 1, tale livello si riferisce alle spese a finalità strutturale, mentre per quanto attiene l'Obiettivo 2 la Commissione e lo Stato membro interessato stabiliscono il livello delle spese da destinare alla politica attiva a favore del mercato del lavoro da mantenere a livello nazionale nel corso del periodo di programmazione 2000-2006. I diversi livelli sono stabiliti prima delle varie decisioni della Commissione di approvazione dei vari Documenti di programmazione (QCS e DOCUP). Nel corso del periodo di programmazione per l'Obiettivo 1 l'addizionalità viene

sottoposta a una verifica *ex ante*, a una verifica intermedia e a una verifica finale da svolgersi entro il 31 dicembre 2005.

Gli interventi strutturali sono finanziati contestualmente (cofinanziamento) dal FESR e da risorse nazionali, pubbliche e private. La partecipazione del FESR è modulata in funzione di alcuni elementi: la gravità dei problemi specifici (in particolare regionali o sociali), la capacità finanziaria dello Stato membro, l'interesse che gli interventi e gli assi prioritari rivestono dal punto di vista comunitario, nazionale o regionale, le caratteristiche proprie del tipo di intervento, l'impiego ottimale delle risorse finanziarie nei piani di finanziamento.

La partecipazione rispetta comunque alcuni limiti: per quanto riguarda le regioni dell'Obiettivo 1, il 75% al massimo del costo totale ammissibile e, di norma, almeno il 50% delle spese pubbliche ammissibili. Per quanto riguarda invece le zone dell'Obiettivo 2 il tetto è fissato al 50% al massimo del costo ammissibile e, di norma, almeno al 25% delle spese pubbliche ammissibili. Nel caso di investimenti nelle imprese, la partecipazione del FESR rispetta i massimali di intensità dell'aiuto e di cumulo decisi in materia di aiuti di Stato: in ogni caso, tale partecipazione non può superare il 35% del costo totale ammissibile nelle regioni dell'Obiettivo 1 e il 15% del costo totale ammissibile nelle zone dell'Obiettivo 2. Una maggiorazione fino a un massimo del 10% può essere concessa per investimenti nelle piccole e medie imprese, ma in caso di forme di finanziamento diverse dagli aiuti diretti. Nel caso di investimenti in infrastrutture generatori di entrate nette consistenti, la partecipazione non può superare il 40% del costo totale ammissibile nelle regioni dell'Obiettivo 1, e il 25% del costo totale ammissibile nelle zone dell'Obiettivo 2.

Gestione finanziaria degli interventi

La gestione finanziaria degli interventi cofinanziati dal FESR

si effettua tramite impegni e pagamenti, sulla base della decisione relativa alla partecipazione dello stesso Fondo. Gli impegni per gli interventi di durata pari o superiore a due anni sono assunti annualmente: il primo impegno è assunto quando l'esecutivo comunitario adotta la decisione di approvazione dell'intervento, mentre quelli successivi sono assunti di norma entro il 30 aprile di ogni anno. La quota di un impegno che non è stata liquidata mediante acconto o che è sprovvista di domanda di pagamento ammissibile è disimpegnata automaticamente dalla Commissione. Quest'ultima informa comunque in tempo utile lo Stato membro ogniqualvolta sussista il rischio di applicazione del disimpegno automatico. Il pagamento, da parte della Commissione è eseguito in conformità dei corrispondenti impegni di bilancio e ha come destinataria l'autorità di pagamento incaricata dallo Stato membro. Tale pagamento può assumere la forma di acconto di pagamento intermedio o di saldo: gli ultimi due si riferiscono alle spese effettivamente sostenute, confortate da adeguati documenti giustificativi. All'atto del primo impegno, la Commissione versa all'autorità di pagamento un acconto pari al 7% della partecipazione del Fondo all'intervento medesimo. Per i successivi pagamenti intermedi, l'Esecutivo comunitario rimborsa le spese effettivamente sostenute e certificate dall'autorità di pagamento. Gli Stati membri fanno in modo di raggruppare (per quanto possibile) le domande di pagamento intermedio inoltrandole alla Commissione tre volte l'anno; l'ultima domanda dell'anno deve essere presentata entro il 31 ottobre. Il saldo viene erogato in presenza di una dichiarazione certificata (da parte dell'autorità di pagamento) delle spese effettivamente pagate, della approvazione da parte della Commissione della relazione finale di esecuzione e della trasmissione da parte dello Stato membro all'esecutivo comunitario di tutta la documentazione necessaria per il controllo finanziario.

Per il periodo di programmazione 2007-2013 la Commissione europea ha avanzato una serie di proposte di riforma del

funzionamento del FESR che puntano a migliorare due settori principali. In primo luogo, si provvede a rafforzare la dimensione strategica della politica di coesione per integrare meglio le priorità comunitarie nei programmi di sviluppo nazionali e regionali. In secondo luogo, si intende favorire un maggiore impegno *in loco* a favore della politica di coesione attraverso un dialogo intensificato nell'ambito dei partenariati tra Commissione, Stati membri e regioni e una condivisione più chiara e decentrata delle responsabilità in settori quali la gestione e il controllo finanziario. Le proposte mirano altresì a una suddivisione più precisa delle competenze tra Commissione, Stati membri e Parlamento.

Le proposte della Commissione europea mantengono i principi basilari su cui si basa l'intervento del FESR: una programmazione pluriennale che garantisca una sufficiente durata e concentrazione a livello comunitario, un ampio ed efficace partenariato tra soggetti che intervengono a differenti livelli, l'addizionalità e il cofinanziamento fondato sulla complementarità tra aiuti comunitari e nazionali, la valutazione del rendimento e della qualità in tutte le fasi del processo.

Priorità e obiettivi del FESR: convergenza, competitività, cooperazione

Per quanto riguarda la concentrazione degli interventi, le proposte della Commissione individuano tre obiettivi prioritari sui quali il FESR è chiamato ad intervenire: l'obiettivo "Convergenza", l'obiettivo "Competitività regionale e occupazione" e l'obiettivo "Cooperazione territoriale europea".

L'obiettivo Convergenza, simile all'attuale Obiettivo 1, mira ad accelerare la convergenza economica delle regioni meno avanzate e a creare condizioni più propizie alla crescita e all'occupazione, favorendo gli investimenti nelle persone e nelle risorse fisiche, lo sviluppo dell'innovazione e della

società della conoscenza, l'adattabilità ai cambiamenti economici e sociali, la tutela dell'ambiente e l'efficienza amministrativa. Questo obiettivo svolgerà un ruolo indispensabile soprattutto nei nuovi Stati membri, in cui si registrano divari di sviluppo senza precedenti nella storia dell'Unione.

L'obiettivo Convergenza riguarderà le regioni con un prodotto interno lordo pro capite inferiore al 75% della media dell'Unione europea allargata. Tale situazione interesserà principalmente la maggior parte dei nuovi Stati membri. Al fine di consolidare i progressi conseguiti nell'ambito dei precedenti periodi di programmazione del FESR, sino al 2013 è previsto un sostegno transitorio specifico, a carattere decrescente, per le regioni che supereranno la soglia del 75% del prodotto interno lordo a causa dell'effetto statistico dell'Allargamento.

Per l'obiettivo Competitività regionale e occupazione la Commissione propone un duplice approccio. Si tratterà, da un lato, di rafforzare la competitività e l'attrattiva delle regioni attraverso programmi di sviluppo regionale, anticipando i cambiamenti economici e sociali e sostenendo l'innovazione, la società della conoscenza, l'imprenditorialità, la protezione dell'ambiente e la prevenzione dei rischi. Dall'altro, mediante programmi nazionali o territoriali di livello adeguato, si tenderà a potenziare l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese nonché a garantire lo sviluppo di mercati del lavoro per rafforzare l'inclusione sociale, in linea con la strategia europea per l'occupazione. L'obiettivo Competitività svolgerà un ruolo essenziale per evitare l'insorgere di nuovi squilibri a svantaggio di regioni che, altrimenti, verrebbero penalizzate da fattori socioeconomici sfavorevoli senza poter contare su sufficienti aiuti pubblici.

Le regioni non ammissibili ai programmi di convergenza potranno beneficiare dell'obiettivo Competitività. Gli Stati

membri dovranno stilare la lista delle regioni per le quali intendono presentare un programma da cofinanziare a titolo del FESR; la precedente ripartizione in zone dell'attuale Obiettivo 2 sarà pertanto soppressa. Le regioni dell'attuale Obiettivo n. 1 che nel 2007 non saranno più ammissibili all'obiettivo Convergenza in virtù dei loro progressi economici fruiranno di un sostegno transitorio specifico a carattere decrescente, erogato a titolo dell'obiettivo Competitività sino al 2013, per consolidare i risultati raggiunti.

Nell'ambito dell'obiettivo Cooperazione territoriale europea, che trae spunto dall'esperienza dell'iniziativa comunitaria Interreg, la sfida consiste nell'intensificare la cooperazione a tre livelli: cooperazione transfrontaliera mediante programmi congiunti; cooperazione a livello delle zone transnazionali; reti di cooperazione e di scambio di esperienze sull'intero territorio dell'Unione. L'obiettivo Cooperazione favorirà uno sviluppo equilibrato, armonico e sostenibile del territorio europeo. La cooperazione transfrontaliera interesserà le regioni situate lungo i confini terrestri interni e talune frontiere terrestri esterne, nonché alcune regioni ai confini marittimi.

Rispetto ai singoli assi prioritari dei programmi operativi, il contributo del FESR alla spesa pubblica, che non potrà essere inferiore al 20%, sarà limitato ai seguenti massimali: 75% nell'ambito dell'obiettivo Convergenza, 50% nel quadro dell'obiettivo Competitività, 75% per l'obiettivo Cooperazione.

La proposta, tuttavia, introduce anche una serie di importanti innovazioni volte a garantire una maggiore efficacia della politica di coesione. In primo luogo, viene adottato un approccio più strategico in materia di programmazione, incentrato sugli "Orientamenti strategici della Comunità per la coesione", sulle priorità della Commissione e sui nuovi "Quadri nazionali di riferimento strategico". Questi documenti

di riferimento sostituiranno gli attuali Quadri comunitari di sostegno (QCS), i documenti unici di programmazione (DOCUP) e i complementi di programmazione. Ognuno di essi, descrivendo in modo sintetico la strategia dello Stato membro e le principali operazioni che ne derivano, costituirà un documento politico per l'elaborazione dei programmi operativi e la gestione degli interventi sarà effettuata esclusivamente a livello di tali programmi.

In materia di gestione finanziaria saranno introdotti tre importanti elementi di semplificazione. In primo luogo, i pagamenti e la gestione finanziaria saranno effettuati a livello delle priorità e non più a livello delle misure. Inoltre, il contributo comunitario sarà calcolato esclusivamente in base alla spesa pubblica. Infine, le norme di ammissibilità delle spese saranno soggette in larga misura alle disposizioni nazionali e non più comunitarie, ad eccezione di un numero limitato di aree quali l'IVA, che continuerà a non essere ammissibile. Per quanto riguarda i controlli, verrà accordata maggiore fiducia ai sistemi nazionali di controllo finanziario e di certificazione delle spese qualora gli Stati membri siano i principali contribuenti finanziari e la Commissione abbia ottenuto la garanzia dell'affidabilità di tali sistemi, in particolare affidandosi al parere di un ente revisore indipendente. Questo nuovo Principio di proporzionalità consentirà alla Commissione di ridurre il numero di controlli e di revisioni contabili a suo carico. I meccanismi di correzione finanziaria ad opera della Commissione saranno applicati in modo progressivo. In caso di dubbi sul corretto funzionamento dei sistemi di gestione e controllo o sulla regolarità delle operazioni, il termine di pagamento potrà essere sospeso e sui versamenti intermedi potrà essere applicato un diritto di ritenzione del 20%; nei casi di maggiore gravità, i pagamenti potranno essere sospesi in parte o integralmente. Gli Orientamenti strategici della Comunità per la coesione, i Quadri di riferimento strategici nazionali e i programmi operativi saranno soggetti a

valutazione. Il regolamento generale definisce le specifiche responsabilità degli Stati membri e della Commissione per le valutazioni *ex ante* ed *ex post*.

Sulla base delle proposte presentate dalla Commissione europea, l'Italia ha elaborato un primo Documento strategico che individua le principali priorità di sviluppo per il periodo di programmazione 2007-2013, al cui finanziamento dovrà partecipare anche il Fondo europeo di sviluppo regionale.

Un primo asse di intervento riguarda quattro priorità determinanti per tutte le aree del paese e a cui la politica regionale può dare un contributo essenziale: ricerca e innovazione, capitale umano, ambiente, modernizzazione dei mercati e delle istituzioni pubbliche. Meritocrazia, selettività/valutazione, forte legame fra ricerca/innovazione e istruzione/formazione sono le parole chiave di questa linea di intervento esposte nel documento. In particolare, nei confronti delle imprese sarà necessario promuovere la formazione e il rinnovamento organizzativo.

Un secondo asse di intervento riguarda due priorità indispensabili per il Mezzogiorno, perché necessarie a un balzo del suo sviluppo, ma la cui attuazione deve essere primariamente affidata alla politica nazionale, ordinaria, potendo la politica regionale, aggiuntiva, integrarla e rafforzarne l'impatto, non certamente sostituirla: la sicurezza e l'inclusione sociale, nonché le reti infrastrutturali e logistiche.

Il Documento nazionale propone un terzo asse d'intervento che riguarda le tre dimensioni territoriali dell'azione pubblica: città, sistemi produttivi, aree rurali.

Il Documento sostiene la necessità di rilanciare la vocazione e l'attuazione territoriale della politica regionale, comunitaria e nazionale assicurando una forte integrazione fra

scale diverse di programmazione: locale, di area vasta, nazionale e internazionale, aprendo il livello locale all'apporto di competenze esterne forti (università, banche, gestori di *multi-utilities*, mediatori di flussi internazionali di turismo), e infine assicurando una maggiore e più efficace mobilitazione del partenariato e delle avanguardie locali attorno a obiettivi monitorabili.

Silvia Vaccaro (2007)