



Fondi Strutturali e Politica di Coesione.
Prime riflessioni sulle Proposte di Regolamenti 2007-2013

Questa pubblicazione è stata curata dalla Pa Advice srl con i contributi di Amadio Salvi, Massimo Colucciello e Valerio Nicoletti Altimari.

Copia elettronica di questo Quaderno (in formato .pdf) è scaricabile dal sito istituzionale della Pa Advice www.paa.it, nel quale è possibile reperire inoltre le proposte regolamentari e gli altri materiali impegnati dagli autori nella redazione della pubblicazione.

Amadio Salvi è responsabile di strategia e sviluppo - Sviluppo Italia SpA

Massimo Colucciello è partner fondatore di Pa Advice

Valerio Nicoletti Altimari è partner di Pa Advice

P.A. Advice srl
Traversa Michele Pietravalle n° 14
80131 Napoli
tel. +39 0815464655
fax +39 0815457467
info@paa.it
www.paa.it

progetto grafico start mediaagency



Presentazione della collana

Il quaderno "Fondi strutturali e politica di coesione – prime riflessioni sulle proposte di regolamenti 2007-2013" è il primo numero di una collana editoriale con la quale P.A. Advice si propone di offrire alle Amministrazioni Pubbliche occasioni di riflessione e strumenti di accompagnamento nel percorso di programmazione e gestione dello sviluppo territoriale.

L'affermarsi di una nuova consapevolezza delle Amministrazioni e la crescita qualitativa della domanda di servizio che esse esprimono richiedono, ai soggetti che professionalmente intendono supportare le Amministrazioni nella definizione ed attuazione delle strategie di sviluppo territoriale, un impegno assiduo nell'anticipazione delle esigenze conoscitive e nell'elaborazione di modalità evolute di affiancamento.

In questo contesto PA Advice ha scelto di condividere e mettere in gioco conoscenze e capacità di innovazione su temi che considera centrali per il sostegno ai processi di sviluppo, in particolare nelle aree del Mezzogiorno d'Italia.

Il complessivo progetto editoriale si articola in *quaderni*, nei quali saranno presentate letture di maggior respiro su temi di particolare rilievo, e *fogli*, che hanno lo scopo di proporre riflessioni più snelle su aspetti specifici. Si privilegerà un taglio tecnico, operativo, che, integrato da materiali e documentazione disponibili sul sito istituzionale di P.A. Advice www.paa.it, possa fornire un sostegno concreto a quanti saranno attivamente impegnati nel percorso di definizione ed attuazione delle politiche di sviluppo regionale.

In questo primo quaderno, sono presentate alcune riflessioni sulla riforma della politica di coesione, scritte all'indomani della presentazione delle proposte dei nuovi Regolamenti sui Fondi Strutturali e recentemente aggiornate per dar conto della strada già percorsa, in particolare con l'approvazione da parte della Conferenza Stato – Regioni del 3 febbraio scorso del documento "Linee guida per l'elaborazione del Quadro strategico nazionale per la politica di coesione 2007-2013".

Il progetto di una nuova politica di coesione europea, nel quale è racchiuso un principio di più forte coordinamento fra le politiche comunitarie e nazionali, rappresenta l'occasione per avviare un nuovo percorso di affiancamento dell'Amministrazione, in grado di accompagnare dal principio il disegno e, successivamente, l'attuazione delle politiche di sviluppo regionale.

Ci auguriamo che questa iniziativa di condivisione della conoscenza possa rappresentare un utile contributo al dibattito ed un reale valore aggiunto alle Pubbliche Amministrazioni.

Per P.A. Advice è uno strumento per crescere *con voi* sulla strada dello sviluppo .

Napoli, aprile 2005

Prefazione

La pubblicazione delle Proposte di nuovi Regolamenti Comunitari per il periodo 2007-2013 segna l'apertura ad un pubblico più ampio del dibattito sui negoziati in corso per la riforma della Politica di Coesione nell'Europa del dopo allargamento.

Con l'allargamento sono entrati nell'Unione i paesi europei con i più elevati tassi di crescita, caratterizzati da vantaggi localizzativi di breve-medio periodo in termini di legislazione ambientale, tutela sociale e del lavoro, livelli retributivi. In questo contesto politiche regionali comunitarie e nazionali (di nuovi e vecchi Stati Membri), qualora impropriamente impostate, possono far crescere i rischi di una competizione distruttiva priva di effetti positivi per lo sviluppo europeo.

La dimensione europea della Politica di Coesione deve essere dunque rafforzata per promuove-

re lo sviluppo equilibrato dell'UE a 25 al fine di accrescere la competitività dei territori, di migliorarne l'accessibilità e la qualità della vita e di ridurre la sottoutilizzazione delle risorse, specie delle regioni arretrate.

In questo senso la concentrazione degli interventi della Politica di Coesione sulle priorità dettate dalle Agende di Lisbona e Goteborg indica precisi obiettivi comuni garantendo la continuità delle scelte strategiche e la certezza degli elementi di valutazione dei risultati.

Nella definizione di una *nuova governance della politica di coesione*, le Proposte della Commissione introducono un orientamento più strategico del sistema di programmazione ed un maggior decentramento delle responsabilità, muovendo nella direzione di una riduzione della segmentazione delle regole e delle procedure che

governano i fondi e di una flessibilità accresciuta nel loro utilizzo. Al livello comunitario e nazionale spetta un compito *alto* di coordinamento e indirizzo, a presidio del raggiungimento dei grandi obiettivi comunitari e a garanzia di una efficace utilizzazione delle risorse.

Il ruolo della Commissione è elevato al livello della valutazione preventiva di efficacia dei programmi e di affidabilità dei sistemi di gestione, sulla cui base la Commissione emette le proprie decisioni e chiede conto agli Stati membri nel corso dell'attuazione. Gli "Orientamenti Strategici per la Coesione" del Consiglio Europeo dovranno declinare nell'azione dei Fondi le previsioni delle Agende di Lisbona e Goteborg, fungendo da *trait d'union* fra la politica di coesione e le altre politiche comunitarie.

Il Quadro di Riferimento Strategico Nazionale potrà costituire la cornice all'interno della quale intensificare gli sforzi di coordinamento fra l'impiego delle risorse nazionali e di quelle europee, fra gli ambiti di competenza nazionale e quelli a titolarità regionale, in una logica di reale integrazione e sussidiarietà.

L'introduzione di un unico Quadro di Riferimento Strategico Nazionale,

che sostituirà gli attuali Quadri Comunitari di Sostegno e DOCUP, esalta la funzione di coordinamento degli Stati e permette di trasferire l'intera responsabilità di gestione alle Autorità di Gestione dei programmi operativi, rafforzando il ruolo delle autorità locali e regionali in tutte le fasi della politica di coesione.

La conoscenza delle specificità dei contesti locali consente alle Autorità regionali e locali, unitamente alle parti economiche e sociali, di assumere pienamente il ruolo di guida nelle scelte strategiche per lo sviluppo dei territori.

L'avvio delle attività preliminari alla definizione dei Programmi Operativi è stato sancito dall'approvazione delle **"Linee Guida per l'elaborazione del Quadro Strategico nazionale per la politica di coesione 2007/2013** (documento approvato dalla conferenza Stato-Regioni il 3 Febbraio 2005)", le quali definiscono un processo di partenariato sulla cui base sarà possibile garantire la progressiva definizione di linee strategiche e di istanze locali che si traducano e siano sintetizzate nelle linee strategiche nazionali le quali, a loro volta, siano da contributo per gli Orientamenti comunitari.

Le Proposte della Commissione si

propongono di introdurre maggiore trasparenza e semplificazione. È tuttavia necessario sottolineare che la semplificazione non può essere assicurata dal solo decentramento delle responsabilità, in quanto essa deve essere garantita anche dall'affidabilità del sistema nel suo complesso.

Nelle Proposte della Commissione si prende atto della necessità di rafforzare il sostegno alla modernizzazione delle istituzioni pubbliche poiché il miglioramento della capacità amministrativa delle regioni in ritardo è indispensabile alla tenuta del sistema.

L'azione prevista per rafforzare l'efficacia amministrativa e la sana gestione permane fra i pochi elementi che formano oggetto della decisione della Commissione concernente il Quadro di Riferimento Strategico Nazionale e, secondo gli orientamenti della Commissione, tale azione dovrà prevedere un percorso di internalizzazione delle competenze di gestione.

In particolare nei nuovi Stati Membri, dove si concentra la principale sfida del nuovo ciclo di programmazione, una crescita forte della capacità amministrativa regionale potrà garantire la qualità della spesa ed essere in sè un' evidenza di fondamentale importanza del valore aggiunto

della politica di coesione.

Il rafforzamento della trasparenza e della capacità valutativa delle amministrazioni pubbliche sono condizione indispensabile per ridurre il rischio di comportamenti anticoncorrenziali ed allontanare le interferenze che possono ostacolare l'attuazione degli investimenti pubblici ed i processi di sviluppo.



indice

1.		
	Il quadro di riferimento per l'elaborazione delle Proposte di regolamenti del 14 luglio 2004	11
2.		
	Obiettivi e norme generali d'intervento nelle Proposte di regolamenti	13
3.		
	Il sistema programmatorio nelle proposte di regolamenti	17
3.1	L'approccio strategico	17
3.2	La programmazione	19
4.		
	Il sistema di Gestione, sorveglianza, valutazione e controllo nelle Proposte	23
4.1	Il sistema di gestione e controllo	23
4.2	La sorveglianza e la valutazione	26
4.3	La gestione finanziaria	26
5.		
	Riflessioni conclusive	29
5.1	Analisi comparativa rispetto al 2000-2006 – Fra riflessioni e spunti	29
5.2	Linee Guida per l'elaborazione del Quadro Strategico Nazionale per la politica di coesione 2007-2013 – brevi considerazioni a pochi giorni dall'approvazione.	33
5.3	Quadro di sintesi delle principali innovazioni	33
5.4	Una agenda comune di impegni	35
	Scheda di approfondimento n° 1	37
	Scheda di approfondimento n° 2	38

1.

Il quadro di riferimento per l'elaborazione delle Proposte di regolamenti del 14 luglio 2004

La pubblicazione delle Proposte di regolamenti comunitari del 14 luglio 2004 (d'ora in poi Proposte) si inserisce all'interno di un processo di riforma della politica di coesione, i cui contorni si inquadrano nel più ampio processo di riforma delle politiche dell'Unione.

Nel marzo 2000, al fine di migliorare i risultati economici dell'Unione, i capi di Stato e di Governo, riuniti a Lisbona, hanno definito una strategia concepita per fare dell'Europa, entro il 2010, l'economia fondata sulla conoscenza più competitiva e più dinamica al mondo. La "Strategia di Lisbona" pone un nuovo obiettivo strategico per l'Unione europea: rafforzare l'occupazione, la riforma economica e la coesione sociale nel contesto di un'economia fondata sulla conoscenza, mirando a fare dell'Unione europea l'economia più competitiva e dinamica al mondo, in grado di coniugare la crescita con nuovi e migliori posti di lavoro.

L'obiettivo strategico si traduce in ulteriori obiettivi macroeconomici, consistenti nel raggiungere un livello di spesa in ricerca e sviluppo pari al 3% del PIL, nel portare il tasso di occupazione al 70% e quello dell'occupazione femminile al 60%, entro il 2010.

Nel quadro della strategia di Lisbona, successive sessioni del Consiglio europeo hanno definito una serie di linee di intervento, tutte funzionali e coerenti con il conseguimento dell'obiettivo strategico: lo sviluppo della società dell'informazione, la costituzione di uno spazio europeo della ricerca, la creazione di un ambiente favorevole all'avvio e allo sviluppo di imprese innovative e l'ammodernamento dei sistemi di protezione sociale.

In particolare, il Consiglio di Nizza del dicembre 2000 ha trasposto gli obiettivi di Lisbona in materia di riduzione della povertà in una strategia di inclusione sociale coordinata a livello dell'Unione europea, mentre il successivo Consiglio europeo di Göteborg del giugno del 2001 ha esplicitato e definito nel quadro strategico l'obiettivo dello sviluppo sostenibile.

In questo contesto, il 10 febbraio 2004, la Commissione ha adottato una proposta di prospettive finanziarie per l'Unione europea allargata a 27 Stati membri (i Quindici, i dieci nuovi Stati membri, la Bulgaria e la Romania) per il periodo 2007-2013 [COM(2004)101]. Nella comunicazione sulle prospettive finanziarie si afferma in particolare che la politica di coesione, considerata uno strumento determinante per la realizzazione degli obiettivi di Lisbona e Göteborg, debba formare oggetto di una linea di bilancio unica e rafforzata.

Puntando alla riduzione delle disuguaglianze, l'Unione intende fare in modo che tutte le regioni e tutti i gruppi sociali possano partecipare allo sviluppo economico globale dell'Unione e trarne beneficio. In tal senso è semplice evidenziare il contributo agli obiettivi di Lisbona e Göteborg offerto dalla Politica di coesione, che deve diventare un vettore essenziale della loro realizzazione attraverso programmi di sviluppo nazionali e regionali concentrati e coerenti con gli obiettivi di politica economica dell'Unione.¹

In termini finanziari, si propone un bilancio 2007-2013 per la nuova Politica di Coesione equivalente allo 0,41% del Reddito Nazionale lordo (RNL) dell'Unione a 27 Stati membri, pari a 336,1 miliardi di euro².

Le indicazioni contenute nelle Prospettive Finanziarie rappresentano il primo risultato del dibattito sul futuro della politica di coesione nell'Unione europea avviato con la pubblicazione, nel 2001, della Seconda relazione sulla coesione [COM(2001)24]

1

In tal senso, cfr. Considerando n° 2 della Proposta di Regolamento generale, nel quale afferma esplicitamente che "La politica di coesione deve contribuire a rafforzare la crescita, la competitività e l'occupazione integrando le priorità della Comunità definite in occasione dei Consigli europei di Lisbona e di Göteborg per lo sviluppo sostenibile."

2

Il bilancio dell'Unione è oggetto di un complesso negoziato fra gli Stati Membri che rende estremamente difficile ogni stima circa la reale entità degli stanziamenti, inclusi quelli relativi alla politica di coesione.

3

La carta allegata (pag. 40) al presente studio illustra la distribuzione delle regioni europee sulla base del PIL pro capite (dati eurostat 2001)

4

Cfr. Scheda di approfondimento n°1

Il 18 febbraio 2004, subito dopo la adozione delle Prospettive Finanziarie, la Commissione ha approvato la Terza Relazione sulla coesione [COM(2004)107], che presenta una proposta dettagliata per quanto riguarda le priorità e il sistema di attuazione dei programmi della nuova generazione e conferma gli orientamenti delle Prospettive Finanziarie. Nella Relazione si evidenzia come l'allargamento costituisca per la politica di coesione la principale sfida da affrontare nel nuovo periodo di programmazione.

Con l'allargamento dal 1° maggio 2004, la popolazione e la superficie dell'Unione europea aumentano rispettivamente del 20% e del 25% circa. Il PIL comunitario aumenta invece solo del 5% e, conseguentemente, il reddito medio pro capite in un'Unione a 25 diminuisce del 12,5% circa, mentre il divario del PIL pro capite tra il 10% della popolazione che vive nelle regioni più sviluppate e la stessa percentuale che vive nelle regioni meno sviluppate risulta più che raddoppiato rispetto alla situazione dell'Unione a 15 membri.

Nell'Unione a 25 membri, 123 milioni di persone – che rappresentano circa il 27% della popolazione complessiva – vivono in regioni con un PIL pro capite al di sotto del 75% della media dell'UE rispetto a 72 milioni di persone (19% del totale) nell'Unione a 15 membri.³ Per allineare il livello medio dell'attività nei 10 nuovi Stati membri a quello del resto dell'UE dovrebbero essere creati quattro milioni di posti di lavoro.

Contemporaneamente, l'insieme dell'Unione si trova ad affrontare le sfide derivanti da una probabile accelerazione della ristrutturazione economica a seguito della globalizzazione, dell'apertura degli scambi, degli effetti della rivoluzione tecnologica, dello sviluppo dell'economia della conoscenza, di un invecchiamento della popolazione e di una crescita dell'immigrazione.

Nelle indicazioni della Terza Relazione, la futura politica regionale si dovrà focalizzare su un numero limitato di temi chiave: l'innovazione e l'economia della conoscenza; l'ambiente e la prevenzione dei rischi; l'accessibilità e i servizi di interesse economico generale (SIG). Al riguardo, si auspica un rafforzamento dell'approccio strategico per tale politica, enunciando le sue priorità, assicurando il suo coordinamento con il sistema di *governance* economica e sociale e prevedendo un esame regolare e trasparente dei progressi realizzati.

Le conclusioni e le indicazioni della Terza Relazione sulla Coesione sono recepite nelle Proposte di Regolamenti, presentate il 14 luglio 2004, che definiscono la proposta della Commissione per la prossima generazione di programmi della politica di coesione.

La Commissione, propone che le azioni sostenute dalla politica di coesione si concentrino su un numero limitato di priorità comunitarie che riflettano l'agenda di Lisbona e di Göteborg e per le quali si può prevedere che l'intervento comunitario produca un effetto di leva e un valore aggiunto considerevole.

Una ulteriore importante innovazione prevista dalle proposte consiste nel fatto che la definizione e l'attuazione della politica di coesione è inserita nell'ambito del **ciclo di coordinamento delle politiche comunitarie**⁴, mediante il quale l'Unione sta realizzando una forte integrazione fra le diverse politiche condotte, con un sostanziale incremento del relativo coordinamento.

Le proposte costituiscono la base sulla quale, secondo l'articolo 55 del regolamento (CE) n° 1260/1999 del 21 giugno 1999, il Consiglio è chiamato ad adattare, entro il 31 dicembre 2006, i regolamenti oggi vigenti. La Commissione sottolinea la opportunità di adottare i regolamenti nel corso del 2005, per dedicare l'anno 2006 alla definizione della nuova programmazione.

2. Obiettivi e norme generali d'intervento nelle Proposte di regolamenti

La Proposta di Regolamento Generale (d'ora in poi PRG) definisce gli obiettivi, i compiti, i principi di intervento e le risorse per la politica di coesione.

La PRG prevede, inoltre, le regole di programmazione, gestione, sorveglianza, valutazione e controllo, così riassorbendo in una unica fonte normativa previsioni che, nel periodo 2000-2006, erano state dettate in diversi regolamenti comunitari.

I Fondi che contribuiscono alla politica di coesione nel periodo 2007-2013 sono il **FESR**, il **FSE** (i Fondi Strutturali) ed il **Fondo di Coesione**, che **sarà pienamente integrato nella programmazione delle azioni strutturali**, al fine di garantire la massima coerenza degli interventi infrastrutturali dei trasporti e dell'ambiente, in quei paesi in cui il Fondo di Coesione si aggiunge all'azione dei Fondi Strutturali.⁵

La PRG prevede che i fondi siano impiegati per il conseguimento dei tre obiettivi⁶ della Politica di coesione:

- l'obiettivo "**Convergenza**", che mira ad accelerare la convergenza degli Stati membri e delle regioni meno sviluppate attraverso il miglioramento delle condizioni di crescita e di occupazione;
- l'obiettivo "**Competitività Regionale e Occupazione**", che mira, fuori dalle regioni meno sviluppate, a rafforzare la competitività e l'attrattiva delle regioni così come l'occupazione;
- l'obiettivo "**Cooperazione Territoriale Europea**" che mira a rafforzare la cooperazione sia a livello transfrontaliero, attraverso iniziative locali congiunte, sia a livello transnazionale, attraverso azioni strutturanti per il territorio legate alle priorità della Comunità.

La PRG definisce un quadro d'intervento dal quale emerge con chiarezza che la politica di coesione per il periodo 2007-2013 sarà focalizzata su di un **numero limitato di temi chiave, sostanzialmente riconducibili alle priorità delle agende di Lisbona e Goteborg**: l'innovazione e l'economia della conoscenza, l'ambiente e la prevenzione dei rischi, l'accessibilità e i servizi di interesse economico generale (SIG).

Per contribuire all'attuazione di tali priorità i Fondi parteciperanno in modo differenziato⁷ alla realizzazione dei **tre obiettivi** definiti dalla PRG, secondo lo schema riportato nella seguente matrice:

Obiettivo	FESR	FSE	Fondo di Coesione
Convergenza	X	X	X
Competitività Regionale e Occupazione	X	X	
Cooperazione Territoriale Europea	X		

5

Un chiarimento di carattere lessicale riguarda la terminologia impiegata nella Proposta di Regolamento Generale che definisce (art. 1) "Fondi Strutturali" il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) ed il Fondo Sociale Europeo (FSE) e parla di "Fondi" per intendere il complesso dei Fondi Strutturali e del Fondo di Coesione.

6

Cfr. Art. 3 della PRG

7

Cfr. Art. 4 della PRG

8
Cfr. Art.11 della PRG

9
Cfr. Art.12 della PRG

10
Cfr. Art.13 della PRG

11
Parallelemente alla presentazione delle Proposte, la Commissione ha provveduto a presentare anche una proposta di regolamento per il sostegno allo sviluppo rurale [COM(2004)490final], alla quale si rimanda per la verifica delle rispettive previsioni.

12
Cfr. Art. 6 della PRG

13
Cfr. Art. 48 della PRG

14
Cfr. Art. 49 della PRG

15
Cfr. Art. 55 della PRG

16
L'art.7 della Proposta di Regolamento FESR esclude totalmente l'ammissibilità dell'IVA mentre l'art.11 della proposta di regolamento FSE esclude l'ammissibilità della sola IVA rimborsabile.

Le innovazioni introdotte dal Titolo I della PRG costituiscono le basi sulle quali si definisce una *nuova governance della politica di coesione*, nella quale la Commissione consolida il suo ruolo di *regista* del processo strategico (le cui regole sono chiarite e semplificate), estraniandosi dalle problematiche di gestione e concentrandosi sul presidio di pochi obiettivi strategici e del relativo impatto sulle politiche economiche dell'Unione.

In tal senso devono leggersi, in particolare:

- la forte esplicitazione del **principio di proporzionalità**⁸ e del **principio di gestione concorrente**⁹ del bilancio comunitario, mediante i quali si dimensionano gli oneri a carico delle Autorità di gestione in funzione della ampiezza del contributo comunitario ai Programmi Operativi;

- la previsione di una rinnovata efficacia del **principio di addizionalità**¹⁰ attraverso una **verifica in itinere ed una verifica ex post** il cui esito può comportare, in caso di mancato rispetto dei parametri concordati, un **conguaglio finanziario** di fine periodo.

- il **riassorbimento dei fondi a sostegno allo sviluppo rurale ed al settore della pesca nell'ambito del quadro programmatico ed attuativo della Politica Agricola Comune e della Politica Comune per la Pesca** e, conseguentemente, l'emanazione di una regolamentazione specifica¹¹.

- la **soppressione della zonizzazione** dell'ex Obiettivo 2, e la conseguente discrezionalità concessa agli stati membri nella definizione dell'ambito di intervento dell'obiettivo "Competitività Regionale e Occupazione"¹²;

- la previsione per gli Obiettivi "Convergenza" e "Competitività Regionale e Occupazione" di una **riserva premiale comunitaria**¹³ **di qualità e performance** (alla quale sembra debbano concorrere gli Stati Membri) **basata sulla valutazione del conseguimento di obiettivi macroeconomici** (aumento del PIL e del tasso di occupazione) e di una **riserva nazionale per imprevisti**¹⁴ che consentirà agli Stati membri di rispondere rapidamente alle crisi settoriali o locali improvvisate (a seguito di una ristrutturazione industriale o della stipulazione di accordi commerciali) che sarà utilizzata attraverso specifici Programmi Operativi.

- la previsione di norme **nazionali per l'ammissibilità delle spese**¹⁵, entro i limiti fissati da poche, ma significative¹⁶ eccezioni previste dai regolamenti specifici di ciascun fondo. In particolare per quanto concerne il profilo temporale dell'ammissibilità della spesa, la PRG prevede un periodo di ammissibilità definito (differentemente da quanto era previsto dal reg. (CE) 1260/99) che va dal 1 gennaio 2007 al 31 dicembre 2015.

È inoltre previsto che le spese siano ammissibili solo se effettuate secondo i criteri fissati dal Comitato di Sorveglianza, escludendo in tal modo la possibilità che siano impiegati "progetti coerenti" che non rispettino tali criteri.

Da ultimo si precisa che le spese presentate a seguito di una revisione del Programma sono ammesse solo a partire dalla data di ricezione della richiesta di modifica da parte della Commissione.

Nella Scheda riepilogativa seguente si illustrano, in relazione a ciascun obiettivo, le disposizioni delle Proposte in merito ai compiti, alla partecipazione dei Fondi ed ai relativi settori di intervento, nonché ai criteri di ammissibilità geografica.

Obiettivi	Risorse globali*		Territori ammissibili	Fondi	Settori prioritari d'intervento
	%	Importo Mld/€			
Convergenza	78,54	263,97	<ul style="list-style-type: none"> Le Regioni di livello NUTS II il cui PIL pro capite a parità di potere d'acquisto calcolato per gli ultimi tre anni è inferiore al 75% della media della Comunità (cui è riservato il 67,34% delle risorse dell'obiettivo) In sostegno transitorio (Phasing out) le Regioni di livello NUTS II che subiscono il cosiddetto "effetto statistico" ovvero il cui PIL pro capite sarebbe inferiore al 75% della media della Comunità a 15 (cui è riservato l'8,38% delle risorse dell'obiettivo) Gli Stati membri il cui Reddito Nazionale Lordo è inferiore al 90% della media della Comunità per i quali è previsto il finanziamento da parte del Fondo di Coesione (cui è riservato il 23,86% delle risorse dell'obiettivo) Le regioni ultraperiferiche (cui è riservato lo 0,42% delle risorse dell'obiettivo) 	FESR	<ul style="list-style-type: none"> Ricerca e sviluppo tecnologico; Società dell'informazione; Ambiente; Prevenzione dei rischi; Turismo e patrimonio culturale; Trasporti e reti transeuropee; Energia e reti transeuropee; Investimenti in favore dell'educazione; Investimenti in favore della sanità; Sostegno diretti agli investimenti nelle PMI; Rafforzamento della capacità istituzionale delle Amministrazioni; Recupero urbano; Diversificazione economica nelle zone rurali e nelle aree dipendenti dalla pesca.
				Fondo di Coesione	<ul style="list-style-type: none"> Miglioramento dell'adattabilità dei lavoratori; Rafforzamento dell'accesso all'occupazione; Rafforzamento dell'inclusione sociale; Attivazione del Partenariato per le riforme nei campi dell'occupazione e dell'inclusione; Allargamento e miglioramento degli investimenti in capitale umano; Rafforzamento della capacità istituzionale e dell'efficienza della PA; Mainstreaming delle azioni innovative e la cooperazione transnazionale e interregionale, con scambi di esperienze e buone prassi ed azioni congiunte.
Competitività regionale e occupazione	17,22	57,88	<ul style="list-style-type: none"> Le Regioni di livello NUTS I o NUTS II non coperte dall'obiettivo Convergenza ed indicate dagli Stati membri al momento della presentazione del quadro di riferimento strategico nazionale (alle quali sono riservate l'83,44% delle risorse dell'obiettivo); In sostegno transitorio (Phasing in) le Regioni di livello NUTS II coperte dall'obiettivo 1 nel 2006 e non più ammissibili all'obiettivo Convergenza (alle quali sono riservate il 16,56% delle risorse dell'obiettivo) 	FESR	<ul style="list-style-type: none"> Innovazione e promozione della società della conoscenza Ambiente e prevenzione dei rischi Accessibilità ai servizi di trasporto e di telecomunicazione di interesse generale
				FSE	<ul style="list-style-type: none"> Miglioramento dell'adattabilità dei lavoratori Rafforzamento dell'accesso all'occupazione Rafforzamento dell'inclusione sociale Attivazione del Partenariato per le riforme nei campi dell'occupazione e dell'inclusione Mainstreaming delle azioni innovative e la cooperazione transnazionale e interregionale, con scambi di esperienze e buone prassi ed azioni congiunte.
Cooperazione territoriale europea	3,94	13,24	<ul style="list-style-type: none"> Per la cooperazione transfrontaliera le Regioni del livello NUTS III della Comunità situate lungo le frontiere terrestri interne ed alcune esterne, nonché alcune regioni di livello NUTS III situate lungo le frontiere marittime separate da un massimo di 150 km, tenendo conto degli aggiustamenti potenziali necessari per assicurare la coerenza e la continuità dell'azione di cooperazione (35,61% delle risorse dell'obiettivo); Per la cooperazione transnazionale, le zone che saranno definite dalla Commissione in base agli orientamenti strategici per la politica di coesione (47,73% delle risorse dell'obiettivo) Per le reti di cooperazione per lo scambio di esperienze, l'intero territorio della Comunità è ammissibile (4,54% delle risorse dell'obiettivo) 	FESR	<ul style="list-style-type: none"> Sviluppo delle PMI, del turismo, della cultura e del commercio transfrontaliero; Protezione e gestione congiunte dell'ambiente; Accesso alle reti e ai servizi di trasporto, di informazione e di comunicazione, alle reti idriche transfrontaliere, di gestione dei rifiuti e dell'energia; Utilizzo congiunto delle infrastrutture in particolare nei settori della sanità, della cultura e dell'educazione.
				FESR	<ul style="list-style-type: none"> Gestione delle acque; Miglioramento dell'accessibilità, inclusi gli investimenti legati alle sezioni transfrontaliere delle reti transeuropee e promozione delle comunicazioni avanzate e delle tecnologie dell'informazione; Prevenzione dei rischi; Creazione di reti scientifiche e tecnologiche; Scambi di esperienze tra le autorità regionali e locali

* Ipotesi attualmente oggetto di verifica negoziale

3.

Il sistema programmatico nelle proposte di regolamenti

3.1 L'approccio strategico

• Le previsioni delle proposte

Il sistema di programmazione delineato dal Titolo II della PRG si basa su di un documento di **Orientamenti strategici per la coesione economica, sociale e territoriale** (d'ora innanzi Orientamenti), approvato dal Consiglio europeo¹⁷, che definisce il quadro di intervento per ciascuno dei Fondi, trasponendo le priorità della Commissione e tenendo conto dei *Grandi Orientamenti di Politica Economica* (GOPE) e, per quanto concerne l'occupazione e le risorse umane, della *Strategia europea per l'occupazione* (SEO).

Gli Orientamenti si inseriscono all'interno del ciclo di coordinamento delle politiche comunitarie¹⁸ e sono oggetto, conseguentemente, di un monitoraggio annuale analogo a quello degli altri documenti strategici di politica economica, effettuato in occasione del Consiglio di primavera; essi possono inoltre essere oggetto, se necessario, di una revisione di metà periodo, al fine di tener conto dell'evoluzione delle priorità della Comunità.

Sulla base degli Orientamenti, ciascuno Stato Membro sarà chiamato ad elaborare un **Quadro di Riferimento Strategico Nazionale**¹⁹ (d'ora in poi QSN). Il Quadro Strategico Nazionale identifica le connessioni fra le priorità nazionali e regionali (ivi incluse quelle relative all'occupazione contenute nel Piano Nazionale di Azione per l'Occupazione) e le politiche comunitarie.

Il QSN, elaborato dallo Stato membro in stretta collaborazione con i *partner* e presentato alla Commissione nel più breve tempo possibile dopo l'approvazione degli Orientamenti, secondo l'attuale formulazione dell'art. 25 della PRG, dovrà descrivere la strategia adottata indicandone la coerenza con gli orientamenti comunitari sulla base di una analisi dei ritardi, delle disparità e delle potenzialità di sviluppo.

Tale analisi dovrà in particolare specificare:

- **le priorità tematiche e territoriali**, con l'indicazione degli **obiettivi** (in numero limitato) e dei relativi **indicatori di risultato e di impatto** (quantificati);
- per quanto riguarda l'obiettivo "Convergenza", l'azione prevista per **rafforzare l'efficienza amministrativa** dello Stato membro ed il piano di valutazione del Quadro strategico (previsto dall'art. 46 della PRG);
- per quanto riguarda l'obiettivo "Competitività Regionale e Occupazione", l'**elenco delle regioni prese in considerazione** ai fini di tale obiettivo;

Il QSN, inoltre, dovrà comprendere:

- l'**elenco dei Programmi Operativi** previsti (di carattere sia territoriale sia tematico) e dei **relativi stanziamenti**;
- i **meccanismi di coordinamento** fra i diversi programmi operativi;
- il **contributo degli altri strumenti finanziari** (inclusa la BEI);
- ed inoltre, per ciò che riguarda l'obiettivo "Convergenza":
 - l'ammontare degli **stanziamenti** annuali previsti a titolo del **Fondo Agricolo Europeo** e del **Fondo Europeo per la Pesca**;
 - le informazioni occorrenti per la verifica *ex ante* del rispetto del principio di **addizionalità**.

17

L'art. 24 della PRG, in particolare, prevede che gli Orientamenti siano approvati entro e non oltre tre mesi dall'entrata in vigore del regolamento generale stesso.

18

Cfr. Scheda di approfondimento n. 1

19

Cfr. Art. 25 della PRG

20

Tali orientamenti sono stati adottati nei termini di cui all' art. 10.3 del Reg. (CE) 1260/99 con la "Comunicazione della Commissione relativa ai fondi strutturali e coordinamento con il Fondo di Coesione – Linee direttrici per i programmi del periodo 2000-2006" [pubblicata in GUCE C267 del 22 settembre 1999].

21

Gli Orientamenti comunitari per lo sviluppo rurale sono previsti, in particolare, dalla proposta di regolamento concernente il sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo Agricolo Europeo [COM(2004) 490 final]

22

In tema si segnala la posizione assunta dall'Italia che propone l'inclusione all'interno del QSN anche dell'obiettivo Cooperazione Europea (Cfr. Linee Guida per l'elaborazione del Quadro Strategico Nazionale per la politica di coesione 2007/2013 approvato dalla Conferenza Stato-Regioni del 3/2/2005)

23

Cfr. Art. 26 della PRG

Ulteriori dettagli circa i contenuti del QSN sono indicati nel documento "Linee Guida per l'elaborazione del Quadro Strategico Nazionale per la politica di coesione 2007/2013", al quale si rimanda.

• Elementi di analisi comparativa

La PRG caratterizza in senso strategico l'impianto del nuovo ciclo di programmazione, rafforzandone l'integrazione con le politiche comunitarie di medio periodo. I principali elementi di innovazione non devono ricercarsi esclusivamente nella struttura dei documenti, quanto soprattutto, nella organizzazione e nella valenza strategica ad essi attribuita.

Nel periodo di programmazione 2000-2006, infatti, il Reg. (CE) 1260/99 prevedeva l'adozione da parte della Commissione, previa consultazione degli Stati membri, di "orientamenti generali indicativi sulle pertinenti politiche comunitarie concordate al fine di aiutare le autorità nazionali e regionali competenti nell'elaborazione dei piani e nell'eventuale revisione degli interventi"²⁰.

Era inoltre previsto che, sulla base delle previsioni dei regolamenti e tenuto conto degli orientamenti, lo Stato membro adottasse Piani a titolo degli Obiettivi 1, 2 e 3.

La maturazione da parte dell'Unione Europea di un ciclo strutturato di coordinamento delle politiche comunitarie (cfr. Scheda di approfondimento n. 1) ha consentito di definire un processo di **integrazione degli obiettivi della politica di coesione nel quadro strategico complessivo della politica economica europea**; gli "orientamenti generali indicativi" previsti dal Reg. (CE) 1260/99 (elaborati dalla Commissione) sono dunque sostituiti nella PRG dagli Orientamenti, definiti e monitorati dal Consiglio nel quadro del più ampio ciclo annuale di coordinamento delle politiche comunitarie, unitamente ai GOPE (Grandi Orientamenti di Politica Economica), agli Orientamenti comunitari per l'occupazione, alla Strategia comunitaria per il mercato interno ed agli Orientamenti comunitari per lo sviluppo rurale²¹.

Gli Orientamenti comunitari per la Coesione declineranno nell'azione dei Fondi le previsioni delle Agende di Lisbona e Goteborg (cfr. Scheda di approfondimento n. 1), fungendo da *trait d'union* fra la politica di coesione e le altre politiche comunitarie.

È auspicabile che, pur trattandosi di previsioni strategiche di alto livello, gli orientamenti siano dotati di un set di obiettivi chiari e misurabili, che ne rendano efficace il monitoraggio annuale, previsto dall'art. 29, il quale rappresenta una interessante innovazione della PRG. Per quanto concerne il QSN, esso fungerà, nella previsione della PRG, da anello di giunzione fra la politica nazionale e le strategie politiche comunitarie descritte negli Orientamenti.

A tal proposito, un primo sostanziale distinguo rispetto ai Piani previsti dal Reg. (CE) 1260/99 è costituito dal fatto che si prevede la redazione di un QSN per gli obiettivi "Convergenza" e "competitività regionale ed occupazione", in luogo dei numerosi piani e proposte di DOCUP previsti nell'attuale periodo di programmazione²².

Anche i *contenuti* del QSN risultano differenziati rispetto a quanto previsto per i Piani e per i Quadri Comunitari di Sostegno (QCS) del periodo 2000-2006; in particolare assai più snello appare, secondo la formulazione della PRG, il contenuto della Decisione comunitaria di approvazione del QSN²³ che riguarderà:

- le priorità di intervento, la relativa strategia e le modalità di monitoraggio: a tal proposito è importante notare che la PRG prevede che gli obiettivi relativi alle priorità del QSN debbano essere indicati in numero limitato e quantificati, al fine di garantirne il monitoraggio;
- l'elenco dei programmi operativi ed il piano finanziario pluriennale di riparto dei Fondi

fra i programmi;

- i dati di spesa necessari alla verifica, per l'obiettivo "Convergenza", del principio di addizionalità;
- le azioni previste per rafforzare, nell'ambito dell'obiettivo "Convergenza", l'efficienza amministrativa.

Si tratta, dunque, di un set informativo piuttosto snello rispetto a quello previsto dal reg. (CE) 1260/99, che corrisponde ad una chiara esigenza della UE di estraniarsi dalla gestione operativa per concentrarsi sul monitoraggio strategico della politica di coesione, funzionalmente alla quale, la PRG prevede la redazione da parte di ciascuno Stato membro di una *Relazione annuale*²⁴ sull'attuazione della propria strategia e dei propri obiettivi²⁵. I contenuti delle Relazioni nazionali costituiscono la base per la redazione della *Relazione annuale della Commissione*²⁶, da presentarsi al Consiglio europeo di primavera nell'ambito del ciclo annuale di coordinamento delle politiche economiche, previo parere del Parlamento, del Comitato Economico e Sociale e del Comitato delle Regioni.

3.2 La programmazione

· La struttura della programmazione nelle proposte di regolamenti

La PRG presenta numerose innovazioni attinenti alla struttura della programmazione, che risulta estremamente semplificata.

L'azione dei Fondi nel periodo 2007-2013 sarà articolata nell'ambito dei Programmi Operativi (d'ora in poi PO), ciascuno dei quali potrà coprire **uno solo degli obiettivi** di cui all'art. 3 della PRG²⁷ ("Convergenza", "Competitività Regionale e Occupazione", "Cooperazione Territoriale Europea").

Ciascun PO potrà essere **finanziato da un unico fondo strutturale**. Fanno eccezione a questa regola i PO attuati da Stati membri beneficiari del Fondo di Coesione, per i quali è prevista la possibilità di integrare l'azione congiunta del FESR e del Fondo di Coesione stesso per il finanziamento di infrastrutture di trasporto ed ambientali.

Per garantire **flessibilità ed integrazione** delle operazioni, non essendo più previsti PO integrati, il FESR ed il FSE possono finanziare, entro il 5% della dotazione finanziaria di ciascuna priorità di un PO, *"misure che rientrano nel campo di intervento dell'altro Fondo, a condizione che tali misure siano necessarie al corretto svolgimento dell'operazione e ad essa direttamente legate"*²⁸.

I PO saranno elaborati in relazione ad **ambiti geografici differenziati a seconda dell'obiettivo** di riferimento²⁹:

- per i PO rientranti nell'obiettivo "Convergenza" si prevede un ambito geografico minimo pari al livello NUTS II, corrispondente nell'assetto istituzionale italiano alle Regioni e alle Province autonome;
- per i PO rientranti nell'obiettivo "Convergenza" ai quali contribuisca il Fondo di Coesione, si prevede un ambito geografico nazionale;
- per i PO rientranti nell'obiettivo "Competitività Regionale e Occupazione" finanziati dal FESR, si prevede un ambito geografico NUTS II o NUTS I (quest'ultimo corrispondente, nell'assetto italiano, ad una delle cinque seguenti aggregazioni sovregionali: nord-est, nord-ovest, centro, sud, isole). Quelli finanziati dal FSE sono stabiliti a livello di Stato Membro.
- per i PO rientranti nell'obiettivo "Cooperazione Territoriale Europea", si prevedono ambiti geografici articolati a seconda della tipologia di cooperazione³⁰.

La PRG prevede che lo Stato membro o l'Autorità da esso designata presenti alla

24

Cfr. Art.27 della PRG

25

In particolare, l'art. 27 della PRG prevede che tale Relazione sia redatta per la prima volta entro il 1° ottobre 2008 e, successivamente, entro il 1° ottobre di ciascun anno, raccordando anche il Piano d'Azione Nazionale per l'Occupazione.

26

Cfr. Art.28 della PRG. La Relazione annuale della Commissione, redatta per la prima volta nel 2009, sarà predisposta all'inizio di ciascun anno e conterrà le azioni da avviare da parte degli Stati membri e dalla Commissione che permettano di fornire un monitoraggio adeguato alle conclusioni contenute nella Relazione stesso. La Relazione della Commissione sarà assorbita nella Relazione sulla coesione (previsto dall'art. 159 del Trattato) negli anni in cui ne è prevista la redazione.

27

Cfr. Art.31 della PRG

28

Cfr. Art.33 della PRG

29

Cfr. Art.34 della PRG

30

Si prevede, in particolare che i PO per la cooperazione transfrontaliera siano definiti per frontiera o per gruppo di frontiere in un raggruppamento appropriato a livello NUTS III, comprendente le zone di enclava; che i PO rientranti nell'ambito della cooperazione transnazionale siano fissati a livello di ogni zona di cooperazione transnazionale, mentre i PO di messa in rete potranno riguardare l'insieme del territorio della Comunità.

31
Cfr. Art. 31 della PRG

32
Cfr. Art. 32 della PRG

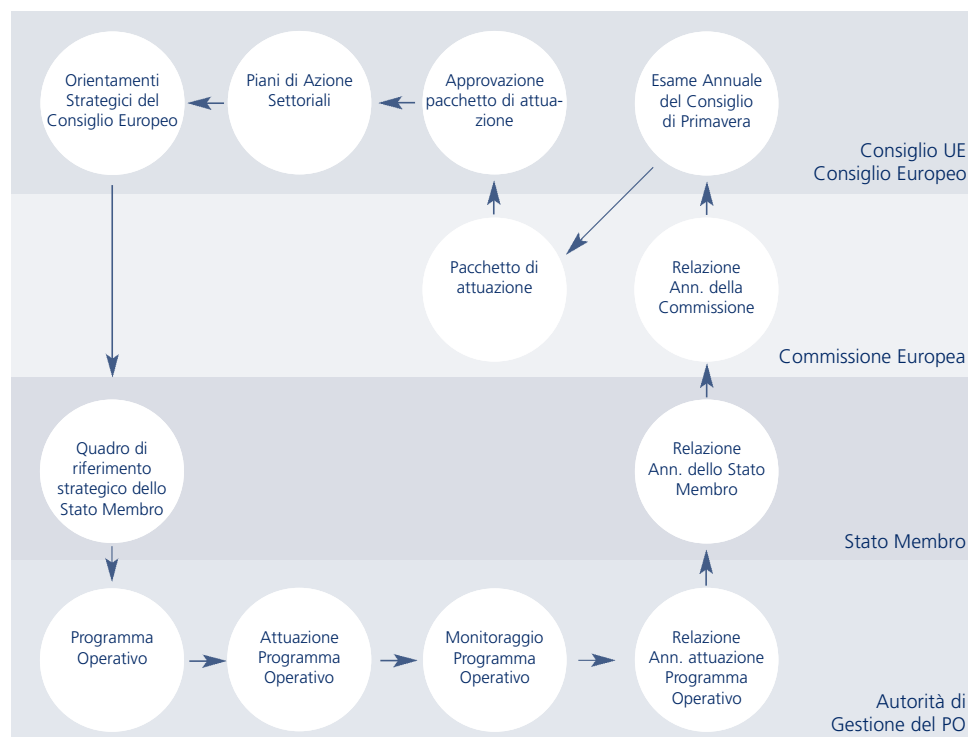
33
Cfr. Artt. 36 e 37 della PRG

34
Ai sensi dell'art. 36.3.i PRG, tale giustificazione potrà essere fornita:
_ per i PO FESR mediante la dimostrazione:
· di un legame verificabile fra priorità prescelte e finalità di sviluppo;
· dell'esistenza di un effetto leva significativo delle risorse mobilitate e dei beneficiari coinvolti sugli obiettivi di sviluppo della regione;
_ per i PO FSE mediante la dimostrazione:
· del contributo delle priorità prescelte all'attuazione delle raccomandazioni del Consiglio per l'attuazione della politica europea dell'occupazione;
· dell'esistenza di un effetto leva sulle priorità della Strategia Europea dell'occupazione e sugli obiettivi europei di inclusione sociale.

Commissione una proposta di PO, elaborata a seguito di una stretta collaborazione con i **partner**, nel più breve tempo possibile dopo l'approvazione del QSN, ovvero unitamente alla proposta di QSN. La valutazione delle proposte di PO sarà effettuata dalla Commissione sulla base della relativa rispondenza al QSN ed agli Orientamenti³¹.

Un ulteriore interessante elemento di innovazione introdotto dalla PRG consiste nelle **modalità di revisione dei PO**³²: oltre ad una revisione di metà percorso, infatti, si prevede che i PO possano essere rivisti anche al fine di adeguarli, se necessario, alle conclusioni dei Consigli europei (di primavera). Tale previsione completa, con un ulteriore "canale di trasmissione", un'architettura volta ad integrare, anche sotto il profilo operativo, la politica di coesione nel quadro delle politiche economiche europee.

Il flusso logico relativo alle attività previste nell'ambito dell'approccio strategico e della programmazione della politica di coesione è illustrato nella successiva figura.



• I contenuti della programmazione nelle proposte di regolamenti

Il contenuto dei PO è fissato dalle Proposte in relazione all'obiettivo cui il PO inerisce³³. Nella seguente tabella si identificano gli elementi che caratterizzeranno i PO, ponendo in evidenza le previsioni e le specificità di ciascuno degli obiettivi.

Convergenza	Competitività Regionale e Occupazione	Cooperazione Territoriale Europea
Un'analisi della situazione in termini di punti di forza e di debolezza e la strategia prescelta per farvi fronte (art. 36.1.a PRG).		Un'analisi della situazione della <i>zona di cooperazione</i> in termini di punti di forza e debolezza nella strategia adottata (Art. 12.1 PRFE).
Una giustificazione delle priorità prescelte rispetto agli orientamenti strategici della Comunità, <i>al quadro di riferimento strategico nazionale</i> e alle priorità del programma operativo che ne derivano, come pure l'impatto previsto derivante dalla valutazione ex ante (art. 36.1.b PRG).		Una giustificazione delle priorità scelte alla luce degli orientamenti strategici della Comunità, così come l'impatto atteso sulla base della valutazione ex-ante (Art. 12.2 PRFE).
Una informazione sulle priorità e i loro obiettivi specifici; questi obiettivi sono quantificati con l'aiuto di indicatori di realizzazione, di risultati e di impatto in numero limitato . (art. 36.1.c PRG e Art. 12.3 PRFE).		
La ripartizione dei campi di intervento per categoria, conformemente alla classificazione che dovrà essere adottata dalla Commissione (art. 36.1.d PRG e Art. 12.4 PRFE).		
Un piano finanziario composto da due tabelle: <ul style="list-style-type: none"> · Una tabella di ripartizione annuale (per tutto il periodo 2007-2013) dell'ammontare complessivo della partecipazione di ciascun fondo al PO; · Una tabella complessiva (sull'intero periodo di programmazione 2007-2013) di ripartizione per ciascuna priorità del PO del contributo comunitario e delle risorse pubbliche ad esso associate, con evidenza del tasso di partecipazione dei fondi ed indicazione (a titolo informativo) della eventuale partecipazione della BEI e degli altri strumenti finanziari (art. 36.1.e PRG e Art. 12.5 PRFE). 		
Le informazioni relative alla complementarietà con le azioni finanziate dal Fondo di sviluppo rurale e quelle finanziate con lo strumento finanziario di orientamento della pesca (art. 36.1.f PRG).		
La designazione dell'Autorità di Gestione, dell'Autorità di Certificazione, e dell'Autorità di audit e dell'ente che attesta la conformità del sistema di gestione e controllo del PO agli art. da 57 a 60 della PRG (art. 36.1.g.i e art. 36.1.h PRG).		La designazione dell'Autorità di Gestione, dell'Autorità di Certificazione, e dell'Autorità di audit (Art. 12.6.a PRFE).
La descrizione dei sistemi di sorveglianza e di valutazione, nonché la composizione del Comitato di Sorveglianza (art. 36.1.g.ii PRG e Art. 12.6.b PRFE)		
La descrizione delle procedure di circolazione dei flussi finanziari (art. 36.1.g.iii PRG e Art. 12.6.c PRFE).		
La descrizione delle disposizioni previste per assicurare la pubblicità del PO (art. 36.1.g.iv PRG e Art. 12.6.d PRFE).		
La descrizione delle modalità, concordate fra lo Stato e la Commissione, per lo scambio informatizzato dei dati relativi ai pagamenti, al monitoraggio ed alla valutazione (art. 36.1.g.v PRG e Art. 12.6.e PRFE).		
L'elenco indicativo dei grandi progetti la cui presentazione è prevista nel periodo di programmazione con uno scadenziario annuale indicativo (art. 36.1.i PRG).		L'elenco indicativo dei grandi progetti la cui presentazione è prevista nel periodo di programmazione (Art. 12.7 PRFE).
	La giustificazione della concentrazione tematica, geografica e finanziaria ³⁴ .	
<ul style="list-style-type: none"> · Per i soli PO finanziati dal FESR: <ul style="list-style-type: none"> - Le azioni per la <i>cooperazione interregionale</i> con almeno una regione di un altro Stato membro in ogni programma regionale; (art. 36.4.a PRG) - Una informazione sul trattamento della <i>questione urbana</i>, che comprende l'elenco delle città prescelte e le <i>modalità di sub-delega</i> alle autorità urbane, eventualmente attraverso un contributo globale; (art. 36.4.b PRG) - Le azioni previste per adattare, preventivamente, le economie regionali al cambiamento dell'ambiente economico europeo e internazionale; (art. 36.4.c PRG) - Gli assi prioritari specifici per le azioni finanziate nell'ambito dell'assegnazione addizionale in favore delle <i>regioni ultraperiferiche</i>. (art. 36.4.d PRG). 		

35

Cfr. Art. 36 della PRG

36

Cfr. Artt. 41 e 42 della PRG

37

Tale previsione, pur essendo obbligatoria nel testo presentato il 14 luglio, sarà probabilmente resa facoltativa a seguito degli orientamenti condivisi nel negoziato sulle proposte regolamentari.

Si tratterà di Programmi Operativi più snelli rispetto a quelli elaborati per il periodo 2000-2006, che lasceranno alle Autorità di Gestione una ampia discrezionalità nella definizione delle scelte operative e delle procedure attuative.

• Elementi di analisi comparativa

La struttura prevista dalle proposte presenta alcuni elementi di particolare rilevanza sui quali è opportuno soffermarsi:

- in primo luogo deve osservarsi che i PO del periodo di programmazione 2007-2013 avranno un'**articolazione programmatica per asse/priorità**³⁵ (e non più per misura), ed un piano finanziario a livello di asse/priorità;
- diversamente dal periodo di programmazione 2000-2006, **non sono previste Iniziative comunitarie né Azioni innovatrici**;
- lo strumento dei PO sarà impiegato anche per l'obiettivo "Competitività Regionale e Occupazione", **non essendo previsti Documenti Unici di Programmazione**; la programmazione dell'obiettivo "Competitività Regionale e Occupazione", inoltre, assume carattere regionale, scomparendo la c.d. zonizzazione, e potendosi definire le modalità più idonee al fine di concentrare territorialmente o tematicamente gli interventi sul territorio;
- non si prevede la redazione di un complemento di programmazione: è invece previsto che il PO contenga l'indicazione di un **ristretto elenco di obiettivi**, associati ai singoli assi/priorità, che dovranno essere misurabili ed accompagnati da un set di **indicatori quantificati**;
- è inoltre previsto che attraverso **Sovvenzioni Globali**³⁶ l'Autorità di Gestione possa affidare la gestione di una parte di un PO a un *organismo intermedio*, appositamente designato (autorità locali, organismi di sviluppo regionale o organizzazioni non governative), che potrà assicurare la realizzazione di una o più operazioni secondo le modalità previste nel contratto stipulato tra l'Autorità di Gestione e l'ente stesso.

Una importante innovazione rispetto al passato consiste nel fatto che il PO approvato dalla Commissione non dovrà riportare né l'elenco né altre informazioni relative alle Sovvenzioni Globali, che rimarranno, dunque, **espressione negoziale di una modalità di gestione del PO concordata fra l'Ente delegato e l'Autorità di Gestione**, con la possibilità per quest'ultima di procedere a riprogrammazioni senza gli indugi derivanti da una decisione comunitaria di modifica del Programma.

A tal proposito, infatti, l'unico riferimento regolamentare esplicito, previsto dall'Art.36 della PRG, è che ciascun PO debba riportare le "modalità di sub-delega alle autorità urbane, eventualmente attraverso una sovvenzione globale", delle operazioni connesse alla **strategia urbana**;

- un ulteriore elemento di assoluta novità che caratterizza le proposte consiste nella previsione che ciascun PO finanziato dal FESR nell'ambito degli obiettivi "Convergenza" e "competitività regionale ed occupazione" descriva le azioni per la **cooperazione interregionale** con almeno una regione di un altro Stato membro³⁷. La previsione di azioni di cooperazione interregionale all'interno dei PO regionali risulta complementare rispetto alle azioni previste nei PO "Cooperazione Territoriale Europea", che affrontano le problematiche della cooperazione transnazionale e transfrontaliera. Tale articolazione d'intervento darà continuità, rafforzandola, alla strategia della "Cooperazione Territoriale Europea", attuata nel presente periodo di programmazione in via prioritaria per il tramite dell'Iniziativa INTERREG.

4.

Il sistema di Gestione, sorveglianza, valutazione e controllo nelle Proposte

Il sistema di gestione che viene delineato dalle Proposte, e dalla PRG in particolare, rispecchia il processo di innovazione della *governance* della Politica di coesione e tende a definire con chiarezza le “regole del gioco”, come presupposto per l’applicazione dei principi di Sussidiarietà, Proporzionalità e Gestione concorrente.

In tale contesto la Commissione pare consolidare, nelle previsioni regolamentari proposte, l’esperienza maturata nel periodo di programmazione 2000-2006 nel quale, per il tramite delle interpretazioni della fonte regolamentare e della emanazione di disposizioni attuative (nella forma delle Raccomandazioni), si è provveduto a definire un sistema di deleghe basato sull’autocontrollo, sulle assicurazioni preventive e sulla assunzione di responsabilità da parte delle Autorità di Gestione.

È dunque opportuno procedere all’analisi del contenuto delle Proposte facendo riferimento alle elaborazioni definite nel periodo 2000-2006, al fine di evidenziare la effettiva capacità delle disposizioni proposte di superare le lacune osservate nelle attuali previsioni regolamentari ed attuative.

4.1 Il sistema di gestione e controllo

L’architettura del sistema di gestione e controllo definita dalla PRG, come precisato nella nota esplicativa alla PRG stessa, è ispirata ai principi della *coerenza*, mediante una chiara definizione dei soggetti coinvolti e dei relativi compiti, e della *trasparenza*, puntando ad assicurare che ciascun soggetto coinvolto sia correttamente informato delle attività e dei risultati di controlli effettuati da altri soggetti.

· **L’evoluzione dei sistemi di gestione e controllo nella Politica strutturale 2000-2006**

L’impostazione della PRG in tema di controllo, come accennato in precedenza, scaturisce dalla valorizzazione dell’esperienza maturata nel periodo di programmazione 2000-2006, nel quale le diverse Amministrazioni coinvolte nell’attuazione dei PO e delle altre forme di intervento hanno riscontrato non poche difficoltà nella messa in esercizio dei relativi sistemi di gestione e controllo, dovute soprattutto a:

- una non chiara definizione del ruolo e delle funzioni proprie della struttura incaricata dell’effettuazione dei controlli;
- una procedura di verifica del sistema di gestione e controllo caratterizzata da una sostanziale disorganicità;
- un alto rischio di duplicazione dei controlli sul campo effettuati ai vari livelli istituzionali.

Rilevando le difficoltà riscontrate dagli Stati membri nell’attuazione del Reg. (CE) 438/2001, la Commissione ha adottato una disciplina interpretativa del regolamento, definita nella sua *Comunicazione sulla semplificazione, il chiarimento, il coordinamento e la flessibilità della gestione delle politiche strutturali per il periodo 2000-2006* [C(2003)1255 del 25.04.2003], sulla cui base la stessa Commissione ha proceduto alla revisione della *Guida all’audit dei sistemi di gestione e controllo per i Fondi Strutturali* (del 27.11.2003).

38

Tale metodologia prevede degli standard per la presentazione degli esiti dei controlli effettuati, al fine di condividerne le informazioni, anche mediante l'impiego di un apposita banca dati (SYSAUDIT) gestita dalla DG Politica Regionale e messa a disposizione degli Stati membri.

39

Cfr. Art. 57 della PRG

Tali provvedimenti puntano al conseguimento dei seguenti obiettivi:

- definizione di una **metodologia di controllo condivisa**, applicabile da parte di tutti i soggetti deputati ai vari livelli istituzionali alla effettuazione di controlli (Corte dei Conti Europea, Servizi della Commissione, Servizi di controllo degli Stati membri, Organi di controllo superiori degli Stati membri, controllori dei Beneficiari Finali), come base per il coordinamento dei diversi livelli di controllo³⁸;

- definizione di una logica di **"audit unico"**, mediante procedure per la pianificazione coordinata dei controlli da parte dei diversi organismi, con la riduzione dei controlli effettuati dalla Commissione a seguito della assicurazione ricevuta circa la efficacia dei controlli nazionali.

In particolare la Comunicazione sopra citata ha previsto la possibilità di stipulare un **"Patto di fiducia"** tra la Commissione e gli Stati membri, basato su tre elementi:

- *garanzia che la gestione finanziaria e il sistema di controllo creati siano conformi a quanto prescritto dal regolamento 438/2001;*

- *definizione di una strategia soddisfacente in materia di controlli da parte delle autorità nazionali che riguardi tutte le attività di verifica contabile e l'intero periodo di programmazione;*

- *presentazione di relazioni a norma dell'articolo 13 del regolamento 438/2001, che costituiranno una base adeguata a valutare l'efficacia dell'attuazione della strategia di verifica contabile, oltre a rappresentare una garanzia per quanto riguarda la spesa in questione.*

Si tratta di un accordo amministrativo bilaterale sulla base del quale la Commissione:

- ridurrà la propria attività di controllo in loco al livello necessario a verificare la garanzia di affidabilità fornita dal "patto di fiducia";

- ridurrà i tempi relativi all'obbligo (in capo alle autorità nazionali) di tenuta della documentazione relativa alla spesa ed alle verifiche (tre anni dalla presentazione della relazione di cui all'art. 13 del Reg. 438/2001 in luogo di tre anni dal pagamento del saldo finale dell'intervento).

I provvedimenti della Commissione, dunque, ferme restando le previsioni regolamentari, inseriscono dei correttivi e degli adattamenti che puntano a dare maggiore consistenza alle verifiche di sistema, responsabilizzando gli Stati membri sulla base di metodologie comuni e condivise.

• Il sistema di gestione e controllo nelle Proposte

La PRG si pone in forte continuità rispetto alle disposizioni adottate dalla Commissione nel 2003 e prevede un sistema di gestione e controllo basato su di una **chiara definizione degli attori e dei compiti** nonché su di una architettura di **assicurazioni preventive, in progress e a conclusione**, a partire dalle quali la Commissione prevede di delegare agli Stati membri la effettuazione delle procedure di audit, limitando i propri controlli.

La PRG, in particolare, prevede che il sistema di gestione e controllo di un PO debba garantire³⁹:

a) *una precisa definizione delle funzioni degli organismi coinvolti nella gestione e nel controllo e una chiara ripartizione delle funzioni nell'ambito di ciascun organismo;*

b) *una netta separazione delle funzioni tra gli organismi coinvolti nella gestione, nella certificazione delle spese e nel controllo e tra queste funzioni nell'ambito di ciascun organismo;*

c) *per ciascun organismo, risorse adeguate che gli consentano di svolgere le funzioni di sua competenza;*

d) *un dispositivo di audit interno efficace;*

- e) sistemi di contabilità, sorveglianza e informativa finanziaria affidabili e informatizzati;
- f) un sistema efficace di informazione e sorveglianza nei casi in cui l'esecuzione dei compiti venga affidata a terzi;
- g) manuali di procedure relativi alle funzioni da svolgere;
- h) un dispositivo efficace per la verifica del corretto funzionamento del sistema;
- i) sistemi e procedure per garantire una pista di controllo soddisfacente;
- j) procedure di informazione e sorveglianza per le irregolarità e il recupero degli importi indebitamente versati.

Sono inoltre identificate le **autorità**⁴⁰ che dovranno essere designate per ciascun Programma Operativo, descrivendone i relativi compiti⁴¹. Si tratta in particolare di:

- un'Autorità di Gestione;
- un'Autorità di Certificazione;
- un'Autorità di Audit;
- un organo responsabile della ricezione dei pagamenti effettuati dalla Commissione;
- uno o più organi responsabili della effettuazione dei pagamenti ai Beneficiari finali.

Il sistema messo in campo per la gestione ed il controllo di un PO deve essere oggetto di una specifica descrizione, che lo Stato membro trasmette alla Commissione accompagnata da una Relazione redatta da un organismo indipendente (organo di valutazione della conformità) che attesta la conformità del sistema, che espone i risultati di una valutazione dei sistemi e che emette un parere sulla conformità alle disposizioni degli articoli da 57 a 61⁴² della PRG. La Relazione di conformità, redatta conformemente a norme di verifica internazionalmente riconosciute, può essere prodotta anche dall'autorità di audit, purché essa disponga delle capacità richieste.

Si tratta di una *assicurazione preventiva* che la Commissione riceve da un organismo indipendente, senza dunque dover assumere su di sé l'onere della verifica di conformità (come invece accade nel presente periodo di programmazione).

Successivamente, la Commissione riceve dall'Autorità di Audit del PO una *“strategia di audit riguardante gli organismi preposti alle verifiche [...], il metodo di lavoro, il metodo di campionamento per gli audit delle operazioni e una pianificazione indicativa degli audit, al fine di garantire che i principali organismi siano controllati e che le verifiche siano ripartite uniformemente sull'intero periodo di programmazione”*⁴³.

L'attuazione della strategia di audit è oggetto di **relazioni annuali** e di una **Relazione finale** redatte dall'autorità di audit⁴⁴ ed esaminate regolarmente insieme alla Commissione, in occasione di specifici incontri annuali⁴⁵.

L'autorità di audit, inoltre, fornisce insieme alle relazioni:

- un **parere annuale**, *“in merito all'efficace funzionamento del sistema di gestione e di controllo per fornire una garanzia soddisfacente della correttezza delle dichiarazioni di spesa presentate alla Commissione nel corso dell'anno e della legalità e regolarità delle transazioni sottiacenti”*;
- una **dichiarazione a chiusura** del programma operativo, che *“accerti la validità della domanda di pagamento del saldo finale e la legalità e la regolarità delle transazioni sottiacenti coperte dalla dichiarazione finale delle spese, suffragate da una relazione di controllo finale”*⁴⁶.

Il sistema così definito punta a garantire un alto livello di coerenza interna, sulla cui base sarà modulata la strategia di audit della Commissione, che potrà individuare i programmi per i quali le assicurazioni preventive ed in progress ricevute le consentano di basarsi *sul parere dell'autorità di audit in quanto base principale per accertarsi della fondatezza, della legalità e dalla regolarità della spesa dichiarate, procedendo ad eseguire i propri controlli sul posto solo in casi eccezionali*⁴⁷.

40

Cfr. Art.58 della PRG

41

Una descrizione dei compiti specificamente previsti in capo all'Autorità di Gestione, all'Autorità di Certificazione ed all'Autorità di Audit è contenuta nella Scheda di Approfondimento n. 2.

42

Cfr. art. 70 della PRG.

43

Cfr. art. 61.1.c della PRG.

44

Cfr. art. 61 della PRG.

45

Cfr. art. 72.1 della PRG

46

Cfr. art. 61.1 lett.e) della PRG.

47

Cfr. art. 72 della PRG.

48

Cfr. Artt. 45 - 47 della PRG

49

La valutazione ex-ante riguarda il quadro di riferimento strategico nazionale nel suo complesso ed ulteriori oggetti, differenziati a seconda dall'obiettivo.

In particolare si prevede che:

- per l'obiettivo "Convergenza" essa riguardi ciascun PO;

- per gli obiettivi "Competitività Regionale e Occupazione" e "Cooperazione Territoriale Europea" essa riguardi sia l'insieme dei programmi operativi, sia ciascuna priorità tematica, sia ciascun Fondo, sia ciascun PO.

La maggiore articolazione prevista per gli obiettivi "Competitività Regionale e Occupazione" e "Cooperazione Territoriale Europea" deve probabilmente ricondursi alla soppressione della zonizzazione (ex ob. 2) per il primo ed alla innovatività della forma d'intervento per il secondo.

50

Cfr. Cap. II Artt. 62-67 della PRG

51

È inoltre specificamente previsto che il Comitato di Sorveglianza sia informato della relazione annuale di controllo e delle osservazioni ad essa formulate dalla Commissione e possa essere informato, su iniziativa dello Stato Membro della Relazione Annuale dello Stato Membro sull'attuazione del QSN.

52

Cfr. Art. 66 della PRG

53

Cfr. Art. 67 della PRG

54

Cfr. Art. 63.2 della PRG

55

Cfr. Art. 74 della PRG

56

Cfr. Art. 75 della PRG

4.2 La sorveglianza e la valutazione

Le Proposte definiscono un sistema di **valutazione**⁴⁸ sostanzialmente analogo, in termini di processo, rispetto a quello previsto nel periodo di programmazione 2000-06.

Si tratta di un processo articolato su valutazioni ex-ante⁴⁹ ed in itinere di responsabilità dello Stato membro e su di una valutazione ex post effettuata dalla Commissione.

Le sostanziali innovazioni rispetto alle attuali previsioni regolamentari riguardano, invece:

- la pianificazione delle attività di valutazione che, per l'obiettivo "Convergenza", andrà effettuata mediante un apposito "**Piano di valutazione**" elaborato dallo Stato membro, che specifica, in modo indicativo, le attività di valutazione da realizzare nelle diverse fasi della messa in opera;

- i contenuti delle valutazioni, che rispecchiano l'architettura della nuova politica di coesione e prevedono la verifica del *valore aggiunto comunitario*, del *grado di considerazione delle priorità della Unione* e della coerenza rispetto agli Orientamenti, con la conseguente

previsione di **valutazioni di natura strategica**, finalizzate a verificare gli avanzamenti di un PO ovvero di un gruppo di PO in relazione alle priorità comunitarie, e di **valutazioni di natura operativa**, finalizzate ad integrare il monitoraggio e la sorveglianza di un PO;

Per quanto concerne poi la **sorveglianza**⁵⁰ dei PO, essa è assicurata mediante:

- le attività del *Comitato di Sorveglianza*, i cui compiti risultano sostanzialmente allineati a quelli previsti dal Reg. (CE) 1260/99, con i dovuti adattamenti derivanti dall'assenza del Complemento di Programmazione⁵¹;

- la redazione di *relazioni annuali di attuazione* e di una *Relazione finale di attuazione*⁵² la cui struttura è ugualmente confermata rispetto a quella prevista dalla regolamentazione attuale;

- la tenuta di incontri per l'*esame annuale dei programmi*⁵³, nel cui ambito si esamina lo stato di avanzamento del PO in termini di realizzazioni e risultati conseguiti, sulla base della Relazione annuale di attuazione e sulla base delle valutazioni (anche quelle ex-post relative al periodo di programmazione 2000-2006); in tale ambito possono, inoltre, essere esaminati gli aspetti connessi al funzionamento dei sistemi di gestione e controllo, sulla base degli elementi rilevati nella relativa Relazione annuale.

Pur potendo rilevarsi una sostanziale conferma dell'architettura del sistema di sorveglianza, deve evidenziarsi un elemento che, coerentemente con l'architettura complessiva, connota le Proposte rispetto alla disciplina del Reg. (CE) 1260/99. Si tratta in particolare del *ruolo della Commissione nel Comitato di Sorveglianza*⁵⁴: è infatti previsto che "di propria iniziativa, un rappresentante della Commissione **può** partecipare ai lavori del comitato di sorveglianza con voto consultivo", così sostanzialmente riconfermando ed accentuando la *terzietà della Commissione* rispetto alla gestione operativa del PO;

4.3 La gestione finanziaria

Anche la gestione finanziaria delineata nelle Proposte conferma in massima parte le regole e le modalità previste per il periodo di programmazione 2000-2006.

La gestione del bilancio comunitario avviene mediante **impegni annuali per Fondo**⁵⁵, assunti sulla base del relativo piano finanziario, e mediante pagamenti periodici nella forma del **prefinanziamento**, del **pagamento intermedio** e del **pagamento a saldo**⁵⁶ (questi ultimi effettuati sulla base di certificazioni delle spese fornite dalle Autorità di Certificazione).

I pagamenti saranno effettuati applicando il tasso di cofinanziamento di ciascun asse prioritario alla **spesa pubblica** certificata a valere sull'asse stesso⁵⁷.

Resta nella sostanza immutata, rispetto alla nozione impiegata nel periodo 2000-2006, la definizione di spesa certificabile; è previsto, infatti, che le dichiarazioni di spesa comprendano *"l'importo delle spese sostenute dai beneficiari nell'attuare le operazioni [...] giustificate da fatture quietanzate o da documenti contabili di valore probatorio equivalente"*; è inoltre precisato che *"Con riguardo ai soli regimi di aiuto ai sensi dell'articolo 87 del Trattato, le spese certificate alla Commissione sono spese sostenute dai beneficiari che sono state oggetto di un pagamento da parte dell'organismo che concede l'aiuto"*⁵⁸.

Tale dizione, che nella forma lascerebbe intendere un forte rivisitazione della definizione comunitaria di spesa per gli aiuti di stato, va letta in combinato con la disposizione dell'art. 2.4 della PRG che, ferma restando l'attuale definizione di beneficiario per le opere pubbliche, definisce **beneficiari** degli aiuti *"le imprese pubbliche o private che realizzano una singola azione e ricevono l'aiuto pubblico"*.

Al fine di certificare spese relative ad un aiuto, dunque, dovrà sussistere una doppia condizione: il pagamento del contributo da parte dell'organismo che lo ha erogato ed il pagamento delle spese da parte dell'impresa beneficiaria/destinataria dell'aiuto stesso.

Viene inoltre confermato il principio del **disimpegno automatico**⁵⁹ secondo il consueto schema del "n+2" già adottato per il periodo 2000-2006.

Una interessante innovazione è rappresentata dall'introduzione delle **chiusure parziali dei PO**⁶⁰, che possono essere effettuate con cadenza periodica e possono riguardare le operazioni portate a termine nell'esercizio precedente; per tali operazioni l'Autorità di Gestione effettua la chiusura inviando, entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello di chiusura, una specifica certificazione delle spese ed una attestazione, rilasciata dall'Autorità di Audit, circa la legalità e regolarità delle spese certificate.

Il principale vantaggio dell'istituto della chiusura parziale consiste nell'abbreviazione dei termini di tenuta documentale, che per i progetti che ne sono oggetto sono fissati in un minimo di tre anni dalla chiusura parziale stessa⁶¹.

La figura seguente (pag. 28) schematizza i principali elementi dei sistemi di programmazione, gestione, sorveglianza, valutazione e controllo definiti nelle Proposte, provando a sintetizzare il complesso dei flussi strategici ed operativi ivi previsti.

57

Cfr. Art. 76 della PRG

58

Cfr. Art. 77.1 della PRG.

59

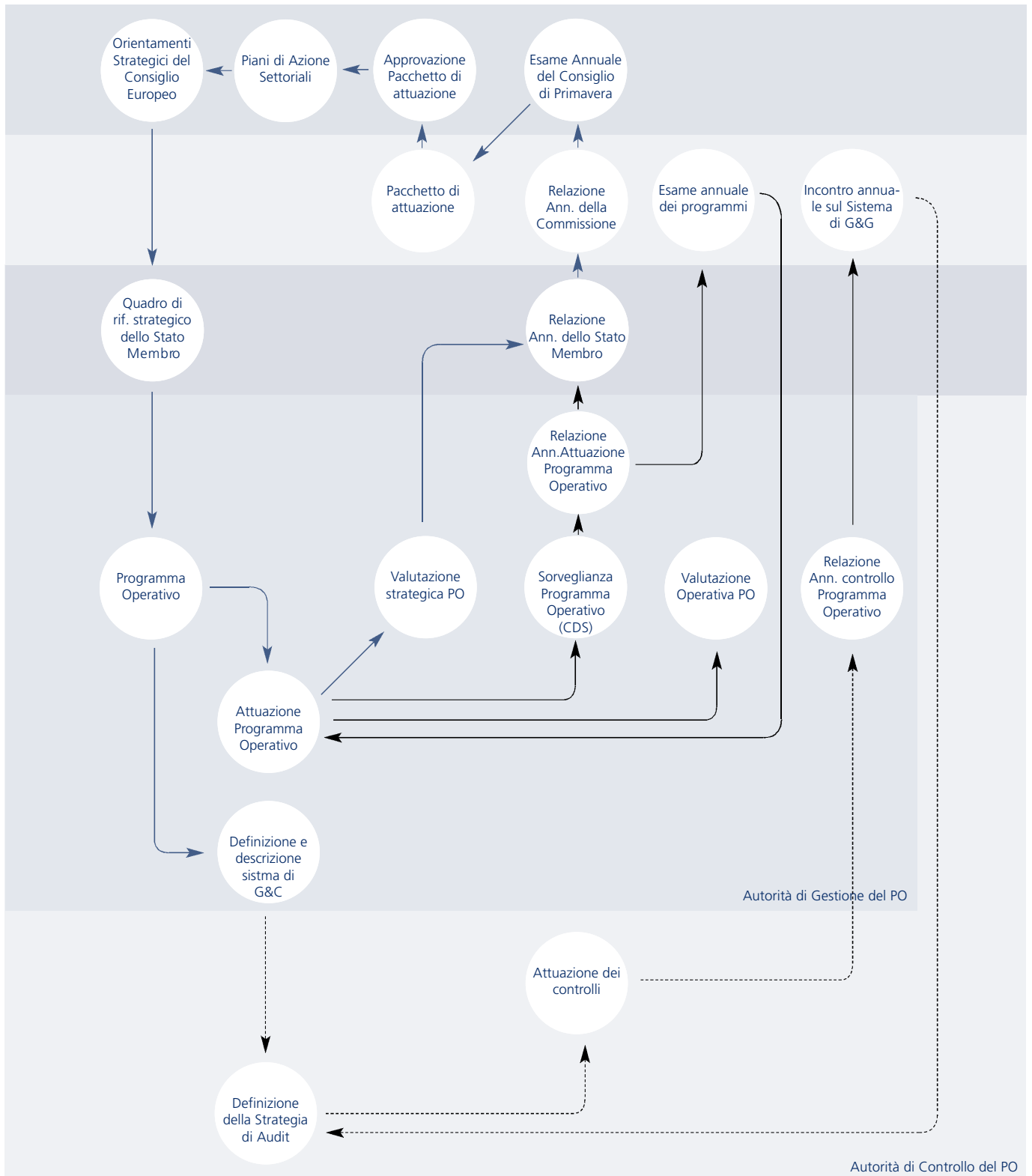
Cfr. Art. 92 della PRG

60

Cfr. Artt. 97 e 98 della PRG

61

In merito deve tuttavia evidenziarsi che le eventuali rettifiche finanziarie che dovessero interessare una operazione oggetto di chiusura parziale rappresenterebbero "correzioni finanziarie nette", non potendosi procedere alla rimodulazione dei relativi importi su altri progetti del PO.



5.

Riflessioni conclusive

5.1 Analisi comparativa rispetto al 2000-2006. *Fra riflessioni e spunti*

L'impalcatura programmatica descritta nei paragrafi precedenti impone una attenta riflessione su alcuni elementi.

Una prima riflessione riguarda il **coordinamento delle politiche e l'approccio settoriale**.

A tal proposito si osserva che, pur essendo l'impianto normativo delle Proposte fortemente "integrato verso l'alto" (in particolare mediante la inclusione della Politica di Coesione nell'ambito del Ciclo di Coordinamento delle Politiche comunitarie e mediante un Quadro di riferimento unitario a livello nazionale), la previsione di PO monofondo ed il riassorbimento dei fondi a sostegno dello sviluppo rurale nell'ambito della PAC sembrano definire un quadro operativo nel complesso maggiormente monosettoriale rispetto al periodo 2000-2006.

In altri termini, sembra emergere che tale integrazione sia stata intesa come elemento essenziale da conseguire in via prioritaria nell'ambito delle strategie di alto profilo, cioè a livello comunitario, mentre il livello regionale (e più in generale il livello delle Autorità di Gestione dei PO) non trova nella struttura regolamentare proposta un riferimento normativo sulla base del quale costruire una architettura di integrazione strategica ed organizzativa, la cui definizione appare dunque rimessa alla discrezionalità del livello locale.

Una seconda riflessione deve conseguentemente riguardare la **modalità di definizione degli Orientamenti Comunitari**, che saranno proposti dalla Commissione ed approvati dal Consiglio. Pur potendo prevedersi, come accennato in precedenza, che essi traducano le priorità delle agende di Lisbona e Goteborg nell'architettura strategica della politica di coesione, sarà estremamente importante che la relativa elaborazione tenga nella dovuta considerazione le indicazioni che potranno venire da un processo *bottom-up*, nel quale ciascuno Stato membro dovrà fornire il proprio contributo al fine di definire priorità concentrate e condivise al tempo stesso.

In tale contesto, peraltro, ciascuno Stato membro e ciascuna Regione avrà l'opportunità di formulare una più attenta riflessione circa il coordinamento fra le rispettive politiche territoriali e la politica economica europea, in un quadro coerente e sussidiario.

È in sostanza auspicabile che le attività preliminari alla definizione dei PO siano avviate con largo anticipo, in modo da condurre alla progressiva definizione di istanze locali che si traducano e siano sintetizzate nelle linee strategiche nazionali che, a loro volta, diano il contributo per la definizione degli Orientamenti Comunitari.

A tal fine particolarmente interessante appaiono i processi di definizione dei Piani Territoriali Regionali e dei Piani Regionali di Sviluppo. Entrambi questi strumenti, infatti, possono consentire alle Amministrazioni regionali di disporre di una pianificazione d'insieme, concertata con il partenariato istituzionale locale, all'interno della quale coordinare la

In tal senso, a giudizio di chi scrive, assai rilevante sarà la capacità di valorizzare e diffondere l'approccio e l'esperienza che le diverse Amministrazioni nazionali e regionali stanno maturando con i Nuclei di Valutazione degli Investimenti Pubblici, istituiti ai sensi della l. 144/99.

finanza ordinaria e quella aggiuntiva derivante dai PO finanziati dai Fondi.

Analogamente, a livello nazionale, il Quadro di riferimento potrà costituire la cornice in cui intensificare gli sforzi di coordinamento fra l'impiego delle risorse nazionali e di quelle europee, fra gli ambiti di competenza nazionale e quelli a titolarità regionale, in una logica di reale integrazione e sussidiarietà.

Una terza riflessione, anch'essa fortemente connessa alle precedenti, riguarda **la governance complessiva del sistema**: le Proposte descrivono un sistema di programmazione e controllo assolutamente più snello rispetto a quello attuale; il "contratto" fra la Commissione e lo Stato membro avrà ad oggetto poche grandi priorità e lascerà alla discrezionalità delle Autorità di Gestione di ciascun PO la conduzione (programmazione e gestione) delle azioni e delle operazioni più idonee al conseguimento di un ristretto set di obiettivi nonché il controllo delle stesse.

Questa opzione potrà assicurare un migliore riparto delle competenze, consentendo a ciascun attore di concentrarsi maggiormente sulle proprie priorità, a patto che l'intera struttura degli obiettivi (strategici ed operativi) sia chiara a ciascuno sin dall'avvio del periodo di programmazione. Sarà inoltre assolutamente opportuno prevedere una chiara e coerente identificazione degli indicatori che consentiranno a ciascuno di misurare l'efficacia e l'efficienza della propria azione nel quadro dell'attuazione della politica di coesione, dando consistenza al ciclo strategico tracciato dalle Proposte.

Una ulteriore riflessione riguarda poi **l'impatto organizzativo** che questa nuova impostazione potrà avere sulle Amministrazioni incaricate dell'attuazione dei PO.

Il principale risultato conseguito nell'attuale periodo di programmazione sulla *macchina amministrativa* è consistito nell'innescare di un processo di crescita e di internalizzazione delle competenze la cui rilevanza non sfugge alle Proposte.

L'azione prevista per rafforzare l'efficacia amministrativa e la sana gestione permane fra i pochi elementi che formano oggetto della decisione della Commissione concernente il QSN e, secondo gli orientamenti informali della Commissione, tale piano dovrà prevedere un percorso di internalizzazione delle competenze di gestione.

Il processo avviato nell'attuale periodo di programmazione, peraltro, dovrà confrontarsi con un grado di complessità forse ancora più consistente, in termini di competenze, in uno scenario decisamente rinnovato.

Nel corso dell'attuale periodo di programmazione, infatti, i *know how* messi in campo dalle Amministrazioni hanno riguardato in via prioritaria il processo di gestione, con attenzione particolare agli aspetti di carattere procedurale; l'esistenza di un complemento di programmazione nel quale vengono descritte le strategie operative, le procedure di attuazione e gli eventuali vincoli attuativi specifici ha rappresentato e rappresenta per l'apparato amministrativo delle Autorità di Gestione un punto di riferimento certo, all'interno del quale si sono potute esprimere competenze tecniche e funzioni di ruolo legate al conseguimento di obiettivi operativi (misurati in termini di realizzazione finanziaria e fisica) e, solo in modo mediato, al presidio degli obiettivi specifici (misurati in termini di risultato/impatto nell'ambito delle valutazioni).

Le Amministrazioni coinvolte nel nuovo processo di programmazione, ed in particolare quelle titolari di PO, saranno chiamate a mettere in campo, oltre alle competenze maturate nel periodo di programmazione 2000-2006, ulteriori figure professionali, in grado di presidiare il conseguimento degli impatti conseguenti all'attuazione del PO⁶², gestendo nel contempo un quadro di relazioni complesse, in termini di delega e riparto delle responsabilità.

Un tema aperto, che si presta a diverse opzioni e scelte, è quello dell'articolazione che la macchina amministrativa potrà assumere per gestire i diversi assi del PO; non essendo presenti misure, alle quali nei PO attuali è assegnato un responsabile, ciascuna amministrazione dovrà organizzare l'attuazione degli assi/priorità nel modo che riterrà più efficace ed efficiente⁶³; tale esigenza si traduce nella opportunità di integrare, anche sotto il profilo organizzativo, l'attuazione delle politiche comunitarie e di quelle nazionali, spesso gestite nel presente periodo di programmazione da strutture distinte e con modalità differenziate. Una ultima riflessione riguarda il **sistema di deleghe** previsto dalla PRG per l'attuazione del PO.

La PRG esplicita la possibilità di procedere alla sub-delega dell'attuazione di parti di un PO solo per la c.d. questione urbana, per la quale si prevede l'eventualità di utilizzare lo strumento della Sovvenzione Globale (decisamente semplificato nelle sue connotazioni essenziali), da finanziarsi all'interno del PO.

Il tema, comunque, merita di essere affrontato in termini più generali, prescindendo dal tecnicismo funzionale del rapporto di delega (che potrà assumere le forme più opportune a seconda delle scelte delle Autorità di Gestione) e concentrando l'attenzione sulle sue connotazioni strategiche.

Il largo anticipo con il quale si sta avviando il processo di programmazione del periodo 2007-2013, infatti, consente alle Amministrazioni regionali, attori principali del processo, di pianificare, nell'ambito dei Piani Regionali di Sviluppo o dei Piani Territoriali Regionali, politiche di sviluppo locale coerenti con i grandi indirizzi della politica di coesione ed effettivamente rispondenti alle esigenze di sviluppo dei rispettivi territori.

A tal fine sarebbe opportuno avviare per tempo una riflessione attenta sulle prospettive che si intende dare all'esperienza della progettazione integrata, condotta nel periodo di programmazione 2000-2006. Tale esperienza, infatti, ha consentito di sperimentare e consolidare strategie di sviluppo locale nelle Regioni italiane e rappresenta una eredità di indiscutibile rilievo per il nuovo periodo di programmazione.

Di particolare interesse appare la prospettiva di un consolidamento dell'esperienza della progettazione integrata, nell'ambito di una strategia regionale di sviluppo che interpreti gli obiettivi definiti nei documenti strategici comunitari (Agende di Lisbona e Goteborg ed Orientamenti) e nazionali (Quadro di riferimento) e li traduca in obiettivi territoriali per i sistemi locali di sviluppo.

Tale prospettiva aprirebbe uno scenario di relazioni innovative fra le dinamiche dello sviluppo locale, quelle dello sviluppo regionale e quelle complessive della politica di coesione, anche grazie all'assenza di un set circoscritto di obiettivi specifici ricollegato alle singole Misure degli attuali Complementi di Programmazione.

Come già accennato in relazione alla problematica della governance complessiva del sistema (cfr. supra), anche in questo caso, al fine di massimizzare l'efficacia dell'intervento, occorrerà chiarire per tempo le "regole del gioco" affinché ciascuno possa elaborare all'interno di un quadro unitario di obiettivi, il proprio set di strategie.

Più precisamente, i sistemi locali potrebbero, all'interno della strategia regionale, individuare un proprio insieme di "obiettivi territoriali"⁶⁴, in coerenza e funzionalità rispetto agli obiettivi di risultato e di impatto del PO.

In questa prospettiva, il monitoraggio del grado di conseguimento degli obiettivi costituirebbe il terreno di confronto prioritario fra l'Autorità di Gestione ed i soggetti del territorio, qualunque sia l'architettura di delega o di attribuzioni che si intenda adottare.

Nelle successive due figure sono schematizzati, rispettivamente, l'attuale sistema degli obiettivi caratterizzanti i PO ed un sistema di obiettivi coerente con le ipotesi sopra formulate⁶⁵.

63

Un approccio a prima vista suggestivo, che pur tuttavia parrebbe a chi scrive coerente con l'impostazione strategica posta a base delle Proposte, potrebbe essere quello della identificazione di un "responsabile di obiettivo" cui affidare il coordinamento delle attività relative a più progetti concorrenti al conseguimento dell'obiettivo stesso. Tale figura, che non dovrebbe sovrapporsi alle competenze amministrative dei Responsabili del Procedimento delle singole operazioni, dovrebbe poter interloquire fattivamente con essi, al fine di assicurare la coerenza delle operazioni con la strategia del PO e (ipotesi ancor più interessante) con la strategia di sviluppo della regione interessata nel suo complesso (a prescindere dalla tipologia di fonti impiegate per il finanziamento dei progetti).

64

Tale ipotesi è coerente e rafforzativa rispetto alla previsione di una idea forza di sviluppo posta a base della progettazione integrata nel periodo 2000-2006.

65

Deve precisarsi che le ipotesi formulate rappresentano una elaborazione ascrivibile solo agli autori e non corrispondono in alcun modo a specifiche previsioni delle Proposte.

Quadro degli obiettivi periodo 2000-2006

QCS		PO				INDICATORI
Obiettivo Generale	ASSE QCS	Obiettivo Generale	ASSE PO			
Obiettivo Globale	Obiettivo Globale	Obiettivo Globale	Obiettivo Globale	MISURA CdP		Impatto
	Obiettivo Specifico		Obiettivo Specifico	Obiettivo Territoriale	OPERAZIONE	Risultato
				Obiettivo operativo	Obiettivo operativo	Realizzazione

Progetto integrato

Nel sistema di programmazione 2000-2006 l'efficacia strategica dei Progetti Integrati si traduce prioritariamente in realizzazioni, che contribuiscono al conseguimento degli obiettivi specifici delle singole misure.

Ipotesi di sistema degli obiettivi periodo 2007-2013

QRSN		PO				INDICATORI
Obiettivo Generale	ASSE QRSN	Obiettivo Generale	ASSE PO			
Obiettivo Globale	Obiettivo Globale	Obiettivo Globale	Obiettivo Globale	Progetto Integrato		Impatto
	Obiettivo Specifico		Obiettivo Specifico	Obiettivo Territoriale	OPERAZIONE	Risultato
				Obiettivo operativo	Obiettivo operativo	Realizzazione

Nella ipotesi formulata gli obiettivi di sviluppo territoriale trovano una collocazione funzionale al conseguimento degli obiettivi specifici, non mediata dalle realizzazioni fisiche.

5.2 Linee Guida per l'elaborazione del Quadro Strategico Nazionale per la politica di coesione 2007-2013 – brevi considerazioni a pochi giorni dall'approvazione.

Le "Linee Guida per l'elaborazione del Quadro Strategico Nazionale per la politica di coesione 2007-2013", approvate dalla conferenza Stato Regioni nella seduta del 3 febbraio 2005, forniscono indicazioni di massima in relazione agli elementi fondanti ed al processo per la definizione del QSN.

Diverse delle problematiche indicate nei precedenti paragrafi del presente quaderno sono state prese in considerazione dalle linee guida, nelle quali forte è l'attenzione posta all'integrazione fra i Fondi (e rispetto alle risorse per l'agricoltura), all'integrazione fra politiche nazionali e comunitarie, alla dimensione organizzativa ed alla governance.

In particolare si prevede che i **principali profili strategici**, da articolarsi per i tre obiettivi siano riconducibili:

- alla identificazione di obiettivi nazionali e/o di area da realizzarsi entro il 2013;
- alla declinazione di priorità di intervento;
- alla integrazione finanziaria e programmatica fra i fondi, con particolare attenzione all'integrazione (in ambito nazionale) dei fondi destinati alle risorse umane ed all'agricoltura;
- all'integrazione fra politiche nazionali e comunitarie, da realizzarsi nell'ambito delle Intese Istituzionali di programma;
- alla governance ed alla capacità istituzionale, come leva per massimizzare l'efficacia dei programmi.

Il documento, inoltre, definisce gli **step di un processo** mediante il quale si intende definire entro il giugno del 2006 il QSN ed i PO per l'invio alla Commissione. Si prevedono, in particolare, tre macrofasi così articolate:

- Fase 1 - Estrapolazione della visione strategica delle Regioni e del Centro (entro settembre 2005), mediante la redazione di documenti strategici preliminari (articolati in relazione ai cinque profili indicati in precedenza) redatti dalle Regioni e dalle Amministrazioni centrali anche sulla base di appositi seminari tematici (organizzati al fine di favorire la circolazione delle informazioni); contestuale stesura di un documento "Linee per un nuovo programma Mezzogiorno" nel quale sia specificato ed integrato anche il ruolo delle regioni non incluse nell'obiettivo "Convergenza".
- Fase 2 – Confronto strategico Centro – Regioni (entro dicembre 2005), mediante la convergenza fra i diversi livelli (nazionale e regionale) su linee di intervento comuni, l'individuazione di obiettivi multiregionali e, più in generale, la ricomposizione programmatica di comparti strategici;
- Fase 3 – Stesura del QSN (entro febbraio 2006 la prima bozza ed entro giugno 2006 la stesura da inviare alla UE), realizzata sulla base delle indicazioni emerse e concordate nel corso delle precedenti fasi 1 e 2.

Il percorso così tracciato dovrebbe consentire all'Italia di esprimere un adeguato contributo programmatico alla definizione degli stessi Orientamenti comunitari, come auspicato in precedenti passaggi di questa analisi.

5.3 Quadro di sintesi delle principali innovazioni

Nella seguente tabella di sintesi sono illustrate le principali innovazioni introdotte dalle Proposte con l'indicazione dei relativi riferimenti normativi e dei paragrafi del presente quaderno nei quali esse vengono analizzate.

Innovazioni introdotte	Rif. Normativo	Paragrafo di riferimento
Inserimento della Politica di Coesione nell'ambito del Ciclo di Coordinamento delle Politiche Comunitarie	Titolo II, Cap. I PRG	Cap. 1
Integrazione del Fondo di Coesione nei "Fondi"	Titolo I Cap. II PRG	Cap. 2
Riassorbimento dei fondi per lo Sviluppo Rurale nella Politica Agricola Comune (PAC)	COM(2004) 490final	Cap. 2
Previsione di una strumentazione d'intervento basata su tre fondi (FESR, FSE e Fondo di Coesione) e tre obiettivi ("Convergenza", "Competitività Regionale e Occupazione" e "Cooperazione Territoriale Europea")	Titolo I Capitolo II PRG	Cap. 2
Rinnovata efficacia del principio di addizionalità con possibilità di conguaglio finanziario finale in caso di mancato rispetto	Art. 13 PRG	Cap. 2
Previsione di un documento comunitario di "Orientamenti strategici per la coesione economica e sociale"	Titolo II Capitolo I PRG	Par. 3.1
Previsione di un documento di "Quadro di riferimento strategico nazionale" unico per l'insieme dei PO "Convergenza" e "Competitività regionale"	Titolo II Capitolo II PRG	Par. 3.1
Previsione di PO monofondo	Art. 33 PRG	Par. 3.2
Possibilità per FESR e FSE di finanziare attività proprie dell'altro fondo entro il tetto del 5% di ciascun asse di un PO	Art. 33 PRG	Par. 3.2
PO articolati per asse prioritario e mancata previsione del CdP	Titolo III Cap. II PRG	Par. 3.2
Riserve premiali basate sulle performance socio-economiche (di PIL e occupazione) di ciascuno Stato e ciascuna regione	Titolo IV Cap. II PRG	Cap. 2
PO come tipologia unica di intervento (esclusi PIC, Azioni Innovatrici e DocUP)	Titolo III PRG	Par. 3.2
Criteri nazionali per la definizione dell'ambito geografico dell'Obiettivo "Competitività Regionale e Occupazione" (in luogo della zonizzazione 2000-06)	Titolo I PRG	Cap. 2
Maggiore flessibilità per le Sovvenzioni Globali, come strumento attuativo dei PO	Tit. III, Cap. II, Sez. 3 PRG	Par. 3.2
Particolare risalto alle strategie urbane e di cooperazione interregionale nei PO	Art. 36 PRG	Par. 3.2
Chiara definizione dei soggetti del sistema di gestione e controllo	Titolo VI Cap. I PRG	Par. 4.1
Impostazione innovativa dei controlli basata su assicurazioni preventive, in progress e finali	Titolo VI Capitolo I PRG	Par. 4.1
Norme nazionali per l'ammissibilità delle spese con eccezioni dettate dai Regolamenti dei singoli Fondi	Titolo V Cap. III PRG	Cap. 2
Possibilità di chiusure parziali dei PO	Tit. VII, Cap. 1, Sez. 8 PRG	Par. 4.3
Valutazioni operative e strategiche	Art. 45 PRG	Par. 4.2
Ruolo "leggero" della UE nei CdS	Art. 63 PRG	Par. 4.2

5.4 Una agenda comune di impegni

Nella seguente tabella si ipotizza uno “scadenziario” delle attività che, sulla base delle Proposte, ciascuno degli attori sarà chiamato a realizzare sia in vista del 2007, sia a partire dall’avvio del nuovo periodo di programmazione, con l’indicazione in grigio delle date non previste in modo vincolante dalle Proposte e, dunque, stimate.

*
Previsioni contenute nel documento “Linee guida per l’elaborazione del QSN per la politica di coesione 2007-2013” approvato dalla CONFERENZA UNIFICATA il 03/02/2005.

Data	Attività	Soggetto interessato
Entro Settembre 2005*	Documenti strategici regionali/nazionali	Autorità di Gestione/Ministeri
Fine 2005*	Approvazione delle Proposte	Consiglio Europeo
Entro Febbraio 2006*	Prima Bozza QSN	Autorità di Gestione/Ministeri
Inizio 2006	Adozione elenco regioni ammissibili all'obiettivo “Convergenza”	Commissione Europea
Inizio 2006	Adozione elenco regioni ammissibili all'obiettivo “Competitività Regionale e Occupazione”	Commissione Europea
Inizio 2006	Adozione elenco delle regioni ammissibili all'obiettivo “Cooperazione Territoriale Europea”	Commissione Europea
Prima metà del 2006	Adozione decisione categorie campi di intervento	Commissione Europea
Prima metà del 2006	Adozione decisione categorie di assistenza tecnica	Commissione Europea
Prima metà del 2006	Adozione decisione metodi standard di valutazione	Commissione Europea
Prima metà del 2006	Adozione modalità di pubblicità	Commissione Europea
Prima metà del 2006	Adozione modalità particolareggiate per le rettifiche finanziarie	Commissione Europea
Anno 2006	Adozione modalità particolareggiate di gestione e controllo	Commissione Europea
Dopo l’appr. dei regolamenti	Adozione degli Orientamenti	Consiglio Europeo
Giugno 2006*	Adozione quadro di riferimento nazionale	Stato Membro
Giugno 2006*	Adozione dei PO	Stato Membro / Autorità di Gestione
Anno 2006	Elaborazione Piano di Valutazione	Stato Membro
Anno 2006	Approvazione quadro di riferimento nazionale	Commissione Europea
Anno 2006	Approvazione dei PO	Commissione Europea
31/01/2007	Previsioni di pagamento	Autorità di Gestione
Inizio 2007	Costituzione Comitato di Sorveglianza	Autorità di Gestione
Inizio 2007	Trasmissione descrizione sistema di gestione e controllo	Stato Membro
Prima metà del 2007	Definizione strategia di Audit	Autorità di Audit
31/01/2008	Aggiornamento previsioni di pagamento	Autorità di Gestione
30/06/2008	Relazione annuale sui controlli	Autorità di Audit
30/06/2008	Relazione annuale di attuazione	Autorità di Gestione
01/10/2008	Relazione annuale dello Stato Membro	Stato Membro
Seconda metà 2008	Esame annuale dei Programmi	Autorità di Gestione / Comm.Europea
31/01/ anni 2009 -2015	Aggiornamento previsioni di pagamento	Autorità di Gestione
Inizio anni 2009 - 2015	Relazione annuale della Commissione	Commissione Europea
Primavera anni 2009 - 2015	Esame del Consiglio sulla Relazione annuale	Consiglio Europeo
30/06/ anni 2009 - 2015	Relazione annuale sui controlli	Autorità di Audit
30/06/ anni 2009 - 2015	Relazione annuale di attuazione	Autorità di Gestione
01/10/ anni 2009 -2015	Relazione annuale dello Stato Membro	Stato Membro
01/10/ anni 2009 - 2015	Esame annuale dei Programmi	Autorità di Gestione / Comm.Europea

Scheda di approfondimento n°1

Cicli annuali di coordinamento delle politiche economiche e per l'occupazione dell'Unione Europea

Il Consiglio europeo di Barcellona (15 – 16 marzo 2002) ha richiesto alla Commissione di formulare una proposta di miglioramento degli strumenti di coordinamento delle politiche economiche comunitarie. La Commissione, con propria Comunicazione COM(2002) 487 sulla razionalizzazione dei cicli annuali di coordinamento delle politiche economiche e per l'occupazione, ha delineato un ciclo di coordinamento delle diverse politiche comunitarie volto a coordinare l'attuazione dei diversi processi attuativi del Trattato ed in particolare: del processo di Lussemburgo in materia di occupazione; del processo di Cardiff in materia di riforme economiche e del processo di Colonia in materia di dialogo macroeconomico.

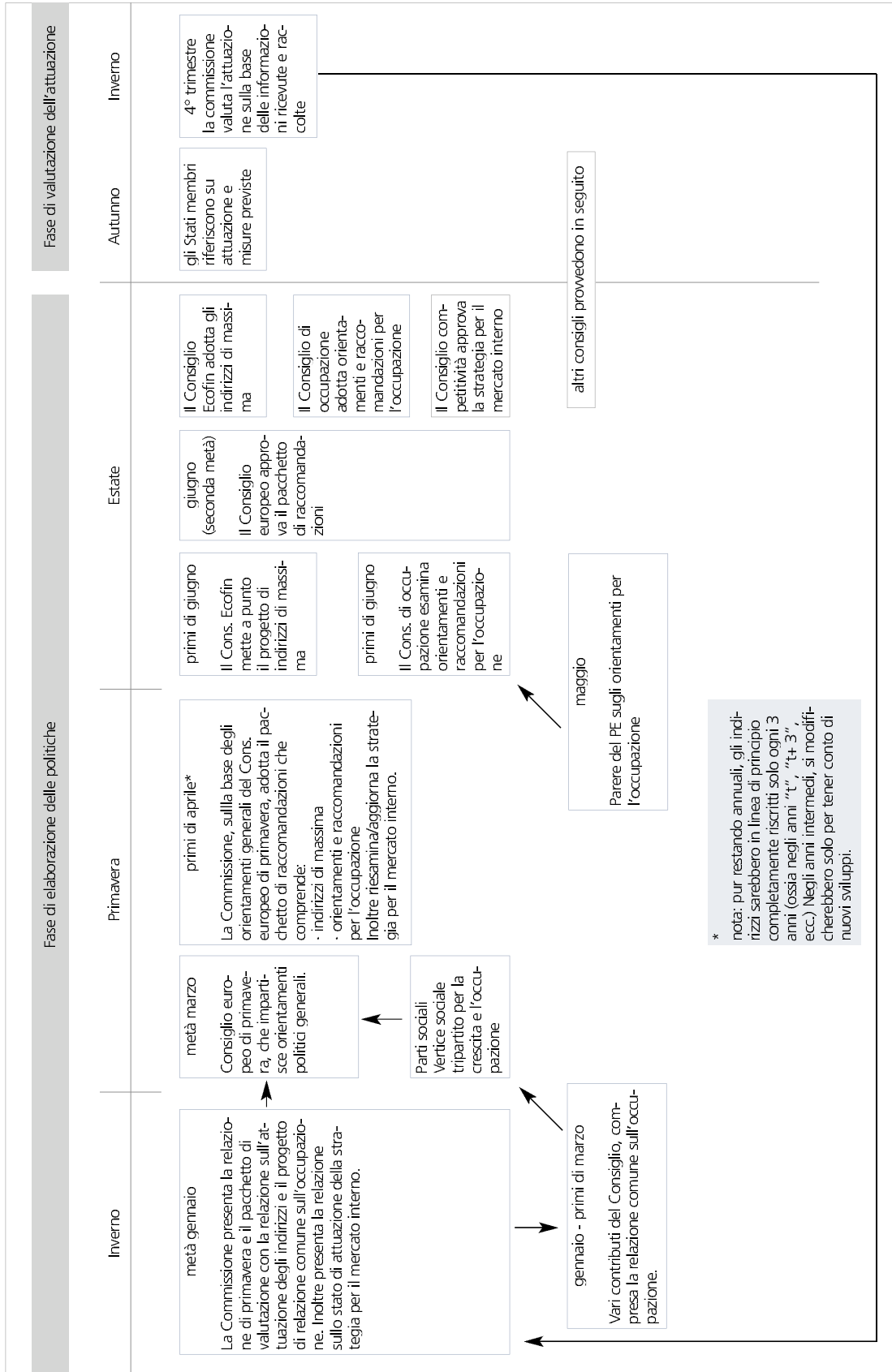
Il ciclo di coordinamento proposto dalla Commissione nella Comunicazione del 2002 (sinteticamente descritto nella figura n. 3), prevede di concentrare l'azione dei diversi processi sul medio periodo e di prevedere un processo di monitoraggio e valutazione dei processi compiuti articolato su alcuni momenti chiave dell'anno, quali:

- **Preparazione del Consiglio europeo di primavera.** La Commissione prepara una relazione per il Consiglio europeo contenente una indicazione dei settori nei quali occorre compiere ulteriori progressi e i principali orientamenti. A questa relazione si aggiunge il "pacchetto di attuazione" che contiene la relazione d'attuazione dei Grandi Orientamenti di Politica Economica (GOPE), il progetto di relazione comune sull'occupazione e sull'attuazione della strategia per il mercato interno;
- **Consiglio europeo di primavera.** Questo Consiglio svolge un ruolo basilare nel ciclo annuale di coordinamento. Valuta i progressi realizzati e su questa base presenta gli orientamenti politici generali per le principali priorità;
- **Proposte della Commissione.** La Commissione presenta, in seguito al Consiglio di Primavera, un "pacchetto di orientamenti", che contiene i GOPE e gli orientamenti per l'occupazione, per stabilire un programma di lavoro concreto basato sugli orientamenti politici del Consiglio europeo. Tale pacchetto è valido per un periodo triennale, pur essendo aggiornato con nuovi orientamenti con cadenza annuale;
- **Adozione di nuovi orientamenti e raccomandazioni.** Le competenti formazioni del Consiglio adottano i GOPE, gli orientamenti per l'occupazione ed approvano i piani d'azione per i settori di loro competenza (ad esempio la strategia per il mercato interno) dopo che il Consiglio europeo di giugno ha approvato il "pacchetto di orientamenti";
- **Valutazione dell'attuazione.** L'esame dei progressi è realizzato nel corso del quarto trimestre con la comunicazione sistematica di informazioni sull'attuazione delle politiche stabilite dagli Stati membri e la valutazione di queste informazioni da parte della Commissione. I servizi della Commissione, sulla base delle informazioni fornite dagli Stati membri, procedono alla relativa valutazione e presentano una conclusione sotto forma di un nuovo "pacchetto di attuazione" contemporaneamente alla relazione di primavera, dando così inizio al nuovo ciclo.

Il ciclo di coordinamento delle politiche comunitarie, dunque, è imperniato sui due pacchetti (pacchetto di attuazione e pacchetto di orientamenti) nel cui ambito si coordinano rispettivamente le valutazioni e le strategie delle diverse politiche economiche comunitarie ed in particolare:

- **I Grandi orientamenti delle politiche economiche**, che presentano un carattere strategico, concentrandosi maggiormente su alcune questioni fondamentali quali le politiche strutturali intese a promuovere il potenziale di crescita, l'occupazione, la coesione sociale, lo sviluppo sostenibile e la transizione verso l'economia basata sulla conoscenza;
- **gli Orientamenti per l'occupazione:** relativi all'attuazione del Processo di Lussemburgo, che vengono rivisti con cadenza triennale;
- **La Strategia per il Mercato interno**, relativa all'attuazione del processo di Cardiff, caratterizzata da un quadro quinquennale.

La PRG e la proposta di regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale [COM(2004)490 final del 14.07.2004] prevedono di inserire la politica di coesione e quella di sviluppo rurale all'interno del ciclo di coordinamento, al fine di massimizzarne l'efficacia e l'integrazione, garantendone una costante revisione.



Ciclo di coordinamento delle politiche comunitarie

Scheda di approfondimento n°2

Compiti dell'Autorità di Gestione

Ai sensi dell'art. 59 della PRG, l'Autorità di Gestione:

- a) garantisce che le operazioni siano selezionate per il finanziamento conformemente ai criteri applicabili al programma operativo e che siano conformi, per tutta la durata della loro esecuzione, alle norme comunitarie e nazionali;
- b) procede ad una verifica del servizio eseguito per i prodotti ed i servizi oggetto del co-finanziamento e verifica la realtà delle spese dichiarate per le operazioni e la conformità di tali spese alle norme comunitarie e nazionali applicabili;
- c) si accerta che esista un sistema di registrazione e di archiviazione informatizzato di una contabilità dettagliata per ciascuna operazione del programma operativo e una raccolta appropriata dei dati sulla attuazione ai fini della gestione finanziaria, del monitoraggio, del controllo e della valutazione;
- d) si accerta che i beneficiari e gli altri enti che partecipano alla realizzazione delle operazioni, mantengano un sistema di contabilità separata, oppure una codificazione contabile adeguata per tutte le transazioni relative all'operazione;
- e) si accerta che le valutazioni di cui all'articolo 46 dei programmi operativi siano condotte nei tempi previsti dal presente regolamento e siano conformi agli standard di qualità concordati tra la Commissione e lo Stato membro;
- f) fissa procedure per garantire che tutti i documenti relativi alle spese e ai controlli necessari per una pista di controllo adeguata, siano resi disponibili conformemente alle disposizioni degli articoli 88 e 98;
- g) si accerta che l'Autorità di Certificazione riceva tutte le informazioni necessarie sulle procedure eseguite e sui controlli effettuati relativamente alle spese ai fini della certificazione;
- h) anima il comitato di sorveglianza e gli trasmette i documenti che consentono un monitoraggio qualitativo circa la realizzazione del programma operativo rispetto ai suoi obiettivi specifici;
- i) prepara e, dopo l'approvazione del comitato di sorveglianza, presenta alla Commissione i rapporti annuale e finale di attuazione;
- j) vigila sul rispetto degli obblighi in materia di informazione e di pubblicità previsti all'articolo 68;
- k) trasmette alla Commissione gli elementi che permettono di valutare i grandi progetti.

Compiti dell'Autorità di Certificazione

Ai sensi dell'art. 60 della PRG, l'Autorità di Certificazione:

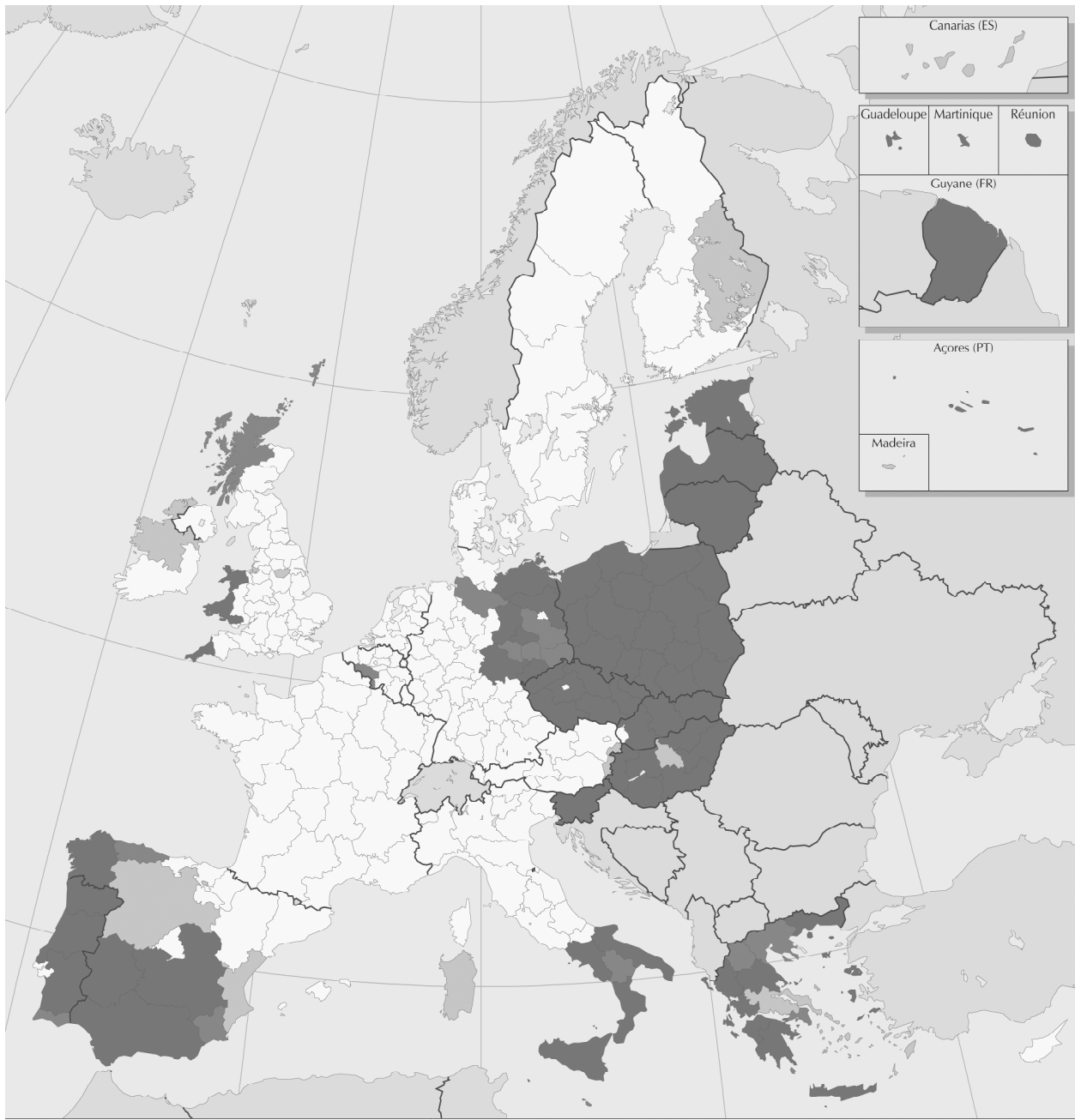
- a) predisporre e trasmettere alla Commissione la certificazione e la dichiarazione delle spese e la domanda di pagamento in formato elettronico;
- b) certifica che:
 - 1. il rendiconto delle spese sia esatto, che derivi da sistemi di contabilità affidabili e sia basato su documenti giustificativi che possono essere verificati;
 - 2. le spese dichiarate siano conformi alle norme comunitarie e nazionali applicabili e siano state impegnate in Relazione alle operazioni selezionate per il finanziamento, conformemente ai criteri applicabili al programma e alle norme comunitarie e nazionali;
- c) assicura, ai fini della certificazione, di aver ricevuto informazioni adeguate da parte dell'Autorità di Gestione sulle procedure seguite e i controlli effettuati relativamente alle spese che figurano nella dichiarazione delle spese;
- d) prende in considerazione, ai fini della certificazione, i risultati di tutte le verifiche eseguite da o sotto la responsabilità dell'Autorità di Audit;
- e) mantiene una contabilità informatizzata delle spese presentate alla Commissione;
- f) assicura il recupero di tutti i crediti comunitari per i quali è dimostrato, a seguito delle irregolarità contestate, che sono stati versati indebitamente, aumentati degli interessi, se del caso, mantiene una contabilità delle somme da recuperare e rimborsa alla Commissione le somme recuperate, se possibile, mediante imputazione sullo stato delle spese successivo.

Compiti dell'Autorità di Audit

Ai sensi dell'art. 61 della PRG, l'autorità di Audit:

- a) assicura che le verifiche siano realizzate conformemente alle norme di audit accettate internazionalmente al fine di verificare l'efficace funzionamento del sistema di gestione e di controllo del programma operativo;
- b) assicura che le verifiche delle operazioni siano realizzate sulla base di un campione appropriato per verificare le spese dichiarate;
- c) presenta alla Commissione, nei sei mesi successivi all'approvazione del programma operativo, una strategia di audit che copre gli enti che procederanno alle verifiche conformemente ai punti a) e b), la metodologia di lavoro, il metodo di campionamento per gli audit sulle operazioni e la pianificazione indicativa delle verifiche, per garantire che i principali enti siano controllati e che le verifiche siano ripartite in modo uniforme durante il periodo di realizzazione del programma;
- d) quando sistemi comuni si applicano a più di un programma operativo, può essere comunicata, ai sensi del punto c), una strategia di audit unica;
- e) entro e non oltre il 30 giugno di ogni anno dal 2008 al 2016:
 - 1. predisporre una Relazione annuale di controllo che fissa, in relazione all'anno precedente, i risultati delle verifiche eseguite in conformità alla strategia di audit relativamente al programma operativo e che indica ogni lacuna riscontrata nei sistemi di gestione e di controllo del programma; nella Relazione finale allegata alla dichiarazione di validità possono essere inserite le informazioni relative agli anni 2014 e 2015;
 - 2. formula un parere sulla base delle verifiche eseguite per conoscere se il sistema di gestione e di controllo ha funzionato in modo efficace per fornire una sicurezza ragionevole sull'esattezza delle dichiarazioni delle spese presentati alla Commissione nel corso dell'anno, come pure sulla legalità e la regolarità delle transazioni sottostanti;
- f) fornisce l'informazione sulle verifiche e sui pareri che possono essere ripresi in una relazione unica, quando un sistema comune si applica a più programmi operativi;
- g) fornisce, a chiusura del programma operativo, una dichiarazione che valuta la validità della richiesta di pagamento del saldo e la legalità e la regolarità delle transazioni corrispondenti ricoperte dalla dichiarazione finale delle spese, con allegato una Relazione di controllo finale.

distribuzione delle regioni europee sulla base del PIL pro capite



Regions having a GDP/head (PPS) lower than 75% of the average, 2000-2001-2002

EU-25 = 100

- regions below the 75% (EU-25) threshold
- statistical effect (below 75% of EU-15 but above 75% of EU-25)
- phasing-in regions
- other regions

Based on Eurostat data available on 25/01/2005

0 100 500km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries