

---

# Lo scenario della nuova Programmazione 2007-2013

---

**Dossier informativo prodotto dagli esperti POSTIT II**  
*Bozza – settembre 2006*

## SOMMARIO

### 1. LO SCENARIO DELLA NUOVA PROGRAMMAZIONE

1.1. Le principali novità della politica di Coesione comunitaria e nazionale per il periodo 2007-2013 .....	5
1.1.1. La riforma dei Fondi Strutturali della Unione Europea .....	5
1.1.2. Il Regolamento Generale n. 1083/2006 del Consiglio .....	6
1.1.3. I Regolamenti specifici .....	9
1.1.4. La politica di coesione nazionale per lo sviluppo regionale .....	11
1.1.5. La politica di coesione, comunitaria e nazionale, unificata .....	12
1.1.6. Il Documento Strategico del Mezzogiorno .....	14
1.1.7. Il Quadro Strategico Nazionale .....	14
1.2. Lo stato del processo di programmazione – Settembre 2006 .....	16
1.2.1. I presupposti e le fasi di preparazione del ciclo di programmazione 2007-2006.....	16
1.2.2. Le prospettive finanziarie della UE per il periodo 2007-2013 .....	17
1.2.3. Il riparto delle risorse dei Fondi Strutturali in Italia .....	19
1.2.4. I Regolamenti di disciplina dei Fondi Strutturali operanti .....	20
1.2.5. Il Quadro Strategico Nazionale .....	21
1.2.5.1. La Bozza in “versione provvisoria” .....	21
1.2.5.2. La “Bozza tecnico – amministrativa” del QSN 2007-2013 .....	21
1.2.5.3. I nodi della “Bozza tecnico- amministrativa” .....	22
1.2.5.4. Il riordino di alcune Amministrazioni centrali .....	23
1.2.6. I Documenti Strategici Preliminari Regionali .....	23
1.2.7. Il Documento Unitario Regionale di programmazione della politica di coesione .....	24
1.2.8. I Programmi Regionali di Sviluppo .....	25

1.2.9. Le Intese Istituzionali e gli Accordi di Programma Quadro (APQ) .....	25
1.2.10. I Programmi Operativi FESR e FSE .....	26
1.2.11. I Programmi Operativi del III Obiettivo .....	27
1.2.12. La cornice politico istituzionale .....	29
1.2.13. I Programmi Regionali per lo Sviluppo Rurale .....	30
1.3. Le nuove opportunità di interesse per gli Enti locali .....	32
1.3.1 Premesse .....	32
1.3.2 <i>Unificazione attraverso il QSN delle due componenti della politica regionale</i> .....	33
1.3.3. Gli istituti per il conferimento di funzioni gestionali dei Programmi Operativi.....	35
1.3.3.1. L'organismo intermedio .....	36
1.3.3.2. La sovvenzione globale .....	37
1.3.3.3. La "sub-delega" alle autorità urbane .....	38
1.3.3.4. Circa lo sviluppo locale .....	39
1.3.3.5. I Grandi Progetti .....	39
1.3.3.6. Avvertenze per la fase redazionale dei PO .....	40
1.3.4. Il focus delle politiche urbane .....	41
1.3.4.1. Le cornici istituzionali, strategiche e operative .....	42
1.3.4.2. La programmazione operativa regionale .....	44
1.3.4.3. I sistemi di selezione .....	45
1.3.4.4. I rapporti "Regioni – Comuni - Sistema delle Autonomie locali" .....	47
1.3.5. Rafforzamento del Partenariato istituzionale nel processo di programmazione.....	48
1.3.5.1. Un sistema di governance regionale multilivello .....	49



## **1. LO SCENARIO DELLA NUOVA PROGRAMMAZIONE**

### **1.1. Le principali novità della politica di Coesione comunitaria e nazionale per il periodo 2007-2013**

#### *1.1.1. La riforma dei Fondi Strutturali della Unione Europea*

La riforma dei Fondi Strutturali della Politica di Coesione della Unione Europea per il settennio 2007 – 2013, è stata disegnata da un pacchetto di cinque provvedimenti pubblicati nella serie L 210 della Gazzetta ufficiale delle Unione Europea e composto:

- dal regolamento (CE) N.**1083**/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006, recante “disposizioni *generali* sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n.1260/1999”;
- dai regolamenti (CE) del Parlamento e del Consiglio del 5 luglio 2006 n.**1080**/2006 e n.**1081**/2006 relativi, rispettivamente, “al Fondo Europeo Sviluppo regionale (FESR) e recante abrogazione del regolamento (CE) n.1783/1999” e “al Fondo Sociale Europeo (FSE) e recante abrogazione del regolamento (CE) n.1784/1999”;
- dal regolamento (CE) n.1082/2006 che introduce in funzione della attuazione dei programmi di cooperazione territoriale europea il nuovo istituto del gruppo europeo di cooperazione territoriale (Gect);
- dal regolamento 1084/2006 relativo al Fondo di Coesione (che non si applica in Italia).

Detta riforma prevede un approccio programmatico più strategico, un raccordo più organico di tale politica con le strategie e gli indirizzi dei singoli Stati Membri dell'UE, un partenariato istituzionale più virtuoso e sistemico e l'introduzione di elementi di semplificazione, confermando quindi i seguenti principi chiave: “complementarietà (alle azioni nazionali e agli altri strumenti finanziari della Comunità), coerenza (con le priorità e le politiche comunitarie), coordinamento (con gli altri strumenti finanziari della Comunità), conformità (alle disposizioni del trattato e degli atti adottati in virtù di esso)”, cfr. art. 11 reg (CE) n.1083/2006; programmazione (art.10); partenariato (art.11); cofinanziamento (artt. 14, 53 e l'allegato III); addizionalità (art.15); valutazione (art.47); controllo di gestione

(art.58); disimpegno automatico (N+2), cfr.art. 93; parità fra uomini e donne e non discriminazione (art.16); sviluppo sostenibile (art.17), già peculiari del ciclo di programmazione 2000-2006, nei quali si concretizza, nella fattispecie, il cosiddetto “acquisto comunitario”.

Il predetto principio di coerenza è stato rafforzato dall’obbligo per la Commissione e per gli Stati membri, in base alle rispettive competenze, di provvedere affinché il 60% della spesa destinata all’Obiettivo “Convergenza” e il 75% della spesa destinata all’Obiettivo “Competitività regionale e Occupazione” siano destinati al perseguimento degli obiettivi prioritari della UE di promuovere la competitività e di creare posti di lavoro, compreso il raggiungimento degli obiettivi degli orientamenti integrati per la crescita e l’occupazione (2005-2008) come stabiliti dalla decisione del Consiglio 2005/600/CE (§ 3 art.9).

#### *1.1.2. Il Regolamento Generale n.1083/2006 del Consiglio*

Sono state introdotte le seguenti principali innovazioni, appresso rappresentate per ambiti funzionali:

##### *1.1.2.1. Obiettivi e architettura della politica di Coesione*

- a) Riordino e finalizzazione degli interventi della politica di coesione in funzione dei seguenti tre Obiettivi della “Convergenza” (ex Obiettivo 1), della “Competitività regionale e Occupazione” e della “Cooperazione Territoriale Europea” (cfr.art.3 reg. gen.); conseguente distinzione, nel contesto italiano, fra le regioni geografiche di pertinenza dell’Obiettivo “Convergenza” (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia), le regioni Basilicata e Sardegna collocate, rispettivamente, la prima, in uscita dall’ex Obiettivo 1 e, la seconda, in entrata nell’Obiettivo “Competitività regionale e Occupazione”, e le regioni geografiche di pertinenza dell’Obiettivo “Competitività regionale e Occupazione”, cioè tutte le altre;
- b) Relativamente all’Obiettivo “Competitività regionale ed Occupazione”, superamento dell’obbligo della concentrazione territoriale degli interventi (ossia dello “zoning” al livello NUTS III, ex Ob. 2 di cui al reg. (CE) n.1260/1999);

- c) Trasferimento dei contenuti delle Iniziative Comunitarie nell'ambito dei PO *mainstream* fatta eccezione per l'Iniziativa Comunitaria INTERREG che viene elevata al rango del citato terzo Obiettivo dedicata alla "Cooperazione Territoriale Europea";
- d) Riduzione dei Fondi Strutturali a tre (FESR, FSE, Fondo di Coesione);
- e) Distacco dai Fondi Strutturali dell'ex Feoga Orientamento, e quindi distinzione fra la Politica di Coesione Comunitaria e la Politica Agricola Comunitaria (PAC) nell'ambito della quale si attuano le politiche di sviluppo rurale; con la previsione tuttavia: I) dell'indicazione nel QSN, unicamente per le regioni dell' Obiettivo "Convergenza", dell'importo della dotazione annuale complessiva prevista nell'ambito del FEASR e del FEP, (art.27, §4, lettera f, ii, reg.gen); II) dell'inserimento nei PO degli Obiettivi "Convergenza" e "Competitività regionale e Occupazione" di informazioni relative alla complementarietà con le azioni finanziate dal FEASR e con quelle finanziate dal FEP, "ove opportuno", (art.37, § 1, lettera f)."

#### 1.1.2.2. Strumenti di programmazione della Politica di Coesione

- f) Articolazione della programmazione della Politica di Coesione (o Politica Regionale) nei tre livelli degli Orientamenti Generali del Consiglio Europeo, del Quadro Strategico di riferimento nazionale, dei Programmi Operativi;
- g) Sostituzione al Quadro Comunitario di Sostegno (QCS), attualmente rivolto al solo Obiettivo 1, di un documento di indirizzo rivolto all'intero territorio nazionale, il Quadro Strategico di riferimento nazionale (di seguito QSN);
- h) Finanziamento di ogni Programma Operativo (di seguito, PO) tramite un solo Fondo ("Specificità dei Fondi", cfr. art.34); dunque trasformazione dei programmi plurifondo dell'attuale Obiettivo 1 in programmi monofondo, (così come sono i DOCUP dell'Obiettivo 2 (FESR) e i PO dell'Obiettivo 3 (FSE) dell'attuale ciclo 2000-2006);
- i) Possibilità per ciascun Fondo di finanziare -in misura complementare ed entro un limite del 10% del finanziamento comunitario di ciascun asse prioritario- azioni che rientrano nel campo di intervento dell'altro Fondo (art.34), fatte salve le deroghe previste nei

regolamenti specifici dei Fondi (cfr.art.8 reg (CE) n.1080/2006 e § 7 art.3 reg. (CE) n.1081/2006);

- j) Un contributo del FESR ai programmi transfrontalieri e relativi ai bacini marittimi a titolo di strumento europeo di vicinato e partenariato (ENPI) nonché ai programmi transfrontalieri a titolo di strumento di assistenza preadesione (IPA) di cui al reg. (CE) n.1085/2006, (cfr. art. 21, § 2), a condizione che il contributo dei suddetti strumenti sia almeno equivalente al contributo FESR (cfr.art.21,§ 3).
- k) Possibilità che anche i PO FESR di pertinenza degli Obiettivi “Convergenza” e “Competitività regionale possano contenere azioni per la cooperazione interregionale (cfr.art.37,§ 6, b);
- l) Articolazione dei PO solo in Assi Prioritari (art.37 § 1 lettera c), in sostituzione di quella in Assi e Misure di cui al Reg. (CE) 1260/99, a seguito della individuazione degli Assi Prioritari come unico ambito di riferimento per il calcolo dei pagamenti in ciascuna delle dichiarazioni di spesa certificate da inoltrare alla Commissione a corredo delle richieste di pagamento (art.78).

#### 1.1.2.3. *Governance* degli strumenti della programmazione e partenariato

- m) Rivisitazione delle Autorità dei programmi operativi (PO) comportante la modifica della denominazione “Autorità di Pagamento” (ex reg.1260/99) in “Autorità di Certificazione”, cosicché il relativo elenco viene ad essere costituito dalle seguenti Autorità: Autorità di Gestione, Autorità di Certificazione, Autorità di *Audit*, (cfr.art 59 e succ.); è stata inoltre prevista la specifica individuazione sia dell’organismo abilitato a ricevere i *pagamenti della Commissione*, sia dell’organismo, o di più organismi, responsabile/i dell’esecuzione dei *pagamenti ai beneficiari* (cfr. art. 37, § 1, g), iii));
- n) Introduzione, facoltativa per gli Stati Membri, di istituti per il decentramento di funzioni gestionali dei PO (cfr.art.59 §2), quali: organismo intermedio, sovvenzione globale conferibile agli organismi intermedi per “la gestione e l’attuazione di una parte di un programma operativo” e “sottodelega” alle autorità urbane per le azioni “relative al trattamento della questione urbana”;

- o) Rafforzamento delle norme per il coinvolgimento del partenariato istituzionale e del partenariato sociale nella redazione e nella sorveglianza del QSN e dei PO (artt. 11, 28 §1, 31 §2).

#### 1.1.2.4. Gestione dei programmi operativi (PO)

- p) Sostituzione del termine “beneficiario finale” di cui alla lettera l), §1, dell’art.9 del Reg. CE 1260/99 con il termine “beneficiario” al quale corrispondono contenuti in parte confermativi della nozione precedente ed in parte innovativi relativamente alla sfera dei regimi di aiuto in proposito dei quali “i beneficiari sono imprese pubbliche o private che realizzano una singola azione e ricevono l’aiuto pubblico” (cfr. art.2, §1, punto 4);
- q) Estensione del principio di proporzionalità, di cui al punto 25 delle premesse, oltre che nel dimensionamento degli interventi (art.13), negli ambiti della scelta degli indicatori, della valutazione e dei sistemi di gestione e, soprattutto, in materia di controllo (art.74);
- r) Introduzione della “chiusura parziale” dei programmi operativi (cfr. art.88);
- s) Rinvio, conformemente al principio di sussidiarietà, alla disciplina nazionale per le norme in materia di ammissibilità delle spese, fatte salve le eccezioni previste dai regolamenti specifici per ciascun fondo (cfr.art.56, § 4);
- t) Conversione del ricorso alla “riserva nazionale di efficacia e di efficienza” da vincolo (come nell’attuale ciclo) a facoltà per lo Stato Membro (cfr. art. 50).

#### 1.1.3. I Regolamenti specifici

Relativamente agli ambiti di pertinenza dei regolamenti specifici si rileva, per quanto concerne il FESR, che il diverso livello di sviluppo regionale all’interno della UE ha richiesto una differenziazione dell’intervento, sia in termini tematici che di bilancio, per cui le relative azioni, pur rimanendo concentrate sulle priorità della Comunità quali definite a Lisbona e a Goteborg, sono differenziate in funzione delle regioni ammesse a beneficiare del finanziamento dei fondi strutturali nell’ambito dei sopra citati Obiettivi.

Al tradizionale ampio spettro di interventi eleggibili per le regioni dell’Obiettivo “Convergenza” -ove, accanto al nuovo accento riposto sulla ricerca e sulla prevenzione

rischi, un ruolo importante continua ad essere attribuito alle infrastrutture- si contrappone per le regioni della “Competitività ed Occupazione” una concentrazione degli interventi intorno a tre temi principali: a) innovazione ed economia della conoscenza; b) ambiente e prevenzione dei rischi; c) accessibilità ai servizi di trasporto e delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione. Pertanto, le indicazioni delle azioni eleggibili sono riportate, distintamente per Obiettivi, ivi incluso quello della “Cooperazione Territoriale Europea”, negli articoli dal 3 al 6; inoltre, è prevista un’ulteriore modulazione degli interventi per tenere conto delle condizioni specifiche delle zone urbane (art.8) e rurali (art.9), di quelle con svantaggi naturali (art.10) e delle regioni ultraperiferiche (art.11). Inoltre, in deroga alla norma di cui al § 4 dell’art. 56 del reg (CE) n.1083/2006 recante il rinvio alla disciplina nazionale in materia di ammissibilità delle spese, le eccezioni relative al FESR sono riportate all’art.7.

Il capo III è dedicato interamente a disposizioni specifiche relative a detto nuovo terzo Obiettivo che vedono confermate le tipologie delle “attività transfrontaliere” (cfr.art.6, §1, 1), della “cooperazione transnazionale” (cfr.art.6, §1, 2), della “cooperazione interregionale” in luogo dell’ex Interreg III C (cfr.art.6, §1, 3 , a), di “scambi ed esperienze” compreso lo sviluppo urbano sostenibile (cfr.art.6, §1, 3 , b), e di azioni di studio circa l’intera Comunità (cfr.art.6, §1, 3 , c). Dette tipologie comportano l’adozione di distinti strumenti di programmazione le cui novità riguardano soprattutto il rafforzamento del carattere unitario della sfera gestionale, quali, ad esempio, il vincolo di “un piano di finanziamento unico, non ripartito per Stato membro” (cfr.art.12, §1, 6), e la previsione dell’istituto “Gruppo europeo di cooperazione territoriale” (GECT) al quale gli Stati membri che concorrono ad un programma operativo possono ricorrere per affidargli la gestione del PO medesimo “conferendogli le competenze dell’autorità di gestione e del segretariato tecnico congiunto” (cfr.art. 18).

Per quanto concerne il FSE, i relativi interventi si concentrano sui seguenti *quattro campi* di applicazione approvati dal Consiglio Europeo: 1) aumentare l’adattamento dei lavoratori e delle imprese; 2) migliorare l’accesso all’occupazione, prevenire la disoccupazione, prolungare la vita lavorativa e accrescere la partecipazione al mercato del lavoro; 3)

rafforzare l'integrazione sociale; 4) promuovere un partenariato per la riforma nei settori dell'occupazione e dell'integrazione; (cfr.art.3).

Nell'ambito dell'obiettivo "Convergenza", alle priorità suddette sono aggiunte azioni intese ad ampliare ed a migliorare gli investimenti nel capitale umano, potenziando i sistemi di istruzione e di formazione e sviluppando la capacità istituzionale e l'efficienza delle pubbliche amministrazioni ai livelli nazionale, regionale e locale.

Le azioni eleggibili sono riportate nell' articolo 3, mentre le eccezioni relative alle spese ammissibili sono riportate all'art.11, ove trovasi altresì un rinvio (cfr.§4) alle corrispondenti norme del reg. (CE) n.1080/2006 ai fini della ammissibilità di spese tipiche del FESR nei limiti di cui all'art. 34 del regolamento generale.

#### *1.1.4. La politica di Coesione nazionale per lo sviluppo regionale*

Con il termine Mezzogiorno si intende, convenzionalmente, la macro area comprensiva delle regioni Sicilia, Calabria, Basilicata, Puglia, Campania, Sardegna, Molise, Abruzzo, alla quale è stato stabilito, con le diverse finanziarie, di destinare l'85% delle risorse del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS) e un valore obiettivo pari al 30% del totale nazionale della spesa ordinaria in conto capitale, oltre alla spesa "aggiuntiva" proveniente dalla politica regionale comunitaria, in modo di assicurare nell'insieme alla medesima macro area una quota pari al 45% del totale della spesa nazionale in conto capitale.

Circa lo scenario delineato dalla riforma dei Fondi Strutturali per il periodo 2007 - 2013 si rileva che di tali otto regioni tre sono ascrivibili all'Obiettivo "Competitività ed Occupazione", inclusa la Sardegna nella specifica posizione di *phasing in*, e cinque sono di pertinenza dell'Obiettivo "Convergenza e Competitività" compresa la Basilicata nella posizione di *phasing out*.

Si richiamano di seguito gli "aspetti" più rilevanti, nella presente fase, comuni alle Regioni del Mezzogiorno:

- 1) condivisione del Documento Strategico del Mezzogiorno (DSM) licenziato nel dicembre 2005 a cura del DPF del MEF e delle omonime strutture delle Regioni interessate. Inoltre, si riscontrano in quasi tutte le schede prodotte dai tavoli tematici, costituiti per la

redazione del QSN, specifici riferimenti al Mezzogiorno (talvolta alle sole regioni della “Convergenza”) in termini di differenziazione rispetto agli indirizzi rivolti all’intero quadro nazionale; solo nel caso dei trasporti è stato redatto uno specifico documento per il Mezzogiorno a cura congiunta dei competenti assessorati delle relative Regioni;

- 2) obiettivo di destinare al Mezzogiorno il 45% della spesa pubblica in conto capitale (in luogo del 38% effettivamente raggiunto), implicante il raggiungimento di una quota di spesa ordinaria pari al 30% (la quota è stata mediamente del 26,6%);
- 3) relativamente al FAS (spesa aggiuntiva nazionale), applicazione, nell’ambito del quadro complessivo dei programmi regionali e di quelli nazionali, della consolidata chiave di riparto fra le macroaree del Mezzogiorno e del Centro-nord pari, rispettivamente, all’85% e al 15%.

#### *1.1.5. La politica di Coesione, comunitaria e nazionale, unificata*

L’intesa sancita in Conferenza Stato - Regioni - Autonomie Locali (Conferenza Unificata) il 3 febbraio 2005, ai sensi dell’art. 8, comma 6, della Legge 131/2003, sul documento “Linee Guida per l’elaborazione del quadro strategico nazionale per la politica di coesione 2007 – 2013”, e la Delibera CIPE attuativa del 15 luglio dello stesso anno e successivi sviluppi hanno apportato le seguenti *ulteriori novità*, facoltative per la disciplina comunitaria (cfr.art.27, §5, lettera a), allo scopo di costruire intorno al Quadro Strategico Nazionale un processo di programmazione a due livelli, nazionale e regionale, nell’ambito del quale definire una strategia unitaria per le politiche di coesione comunitaria e nazionale e quindi di riordinare le politiche di sviluppo “regionale”, debitamente relazionate con le altre (comunitarie, nazionali e regionali) di maggior interesse:

- a) estensione dell’ambito di riferimento del QSN, sino a comprendere oltre alla materia dei Fondi Strutturali comunitari le risorse del FAS e le risorse ordinarie “convergenti” (tuttavia l’esatta linea di delimitazione appare tuttora incerta, ndr.), allo scopo di configurare un quadro unitario della politica di coesione comunitaria e della politica di coesione nazionale (FAS), correlato, secondo criteri di proporzionalità, con le altre principali politiche operanti nel territorio nazionale (dalla politica di sviluppo rurale alla

politica nazionale, ad esempio, per le opere pubbliche inerenti ai trasporti); il QSN viene così a costituire lo strumento per la definizione alla scala nazionale di una strategia unitaria in un arco pluriennale (settennale) sia per la politica di coesione comunitaria che per la politica nazionale “regionale” di cui all’articolo 119, comma 5, della Costituzione;

- b) stesura di *Documenti Strategici* a cura dei Ministeri maggiormente interessati per la costituzione di un Documento Strategico Preliminare Nazionale (DSPN) da assumere come base, nel rapporto Stato – Regioni e Partenariato istituzionale e sociale, per la redazione del QSN;
- c) predisposizione di un Documento Strategico del Mezzogiorno (DSM);
- d) predisposizione dei *Documenti Strategici Preliminari Regionali* (DSPR) recanti: I) l’analisi del contesto regionale; II) le scelte programmatiche in atto; III) un’analisi del processo di programmazione in corso e dello sviluppo della *governance* nel periodo di programmazione 2000-2006; IV) le finalità strategiche e gli obiettivi regionali da condividere con il partenariato, in coerenza con quelli europei, in particolare delle Strategie di Lisbona e di Goteborg e quelli indicati nel progetto di Orientamenti strategici del Consiglio per la politica comunitaria di Coesione; V) gli obiettivi di coesione e competitività per il periodo 2007-2013; VI) le priorità di intervento; VII) l’integrazione fra le politiche regionali di coesione (comunitaria e nazionale) e le politiche nazionali di settore e di rete; VIII) la *governance* e il miglioramento delle capacità istituzionali;
- e) evoluzione dei DSPR nei Documenti Unitari delle Regioni di programmazione (“territoriale”) della politica di coesione, in rapporto alla definizione del QSN e del confronto con pertinenti programmi delle Amministrazioni centrali, quali strumenti per la definizione alla scala regionale di una strategia unitaria in un arco pluriennale (settennale) sia per la politica di coesione comunitaria che per la politica nazionale “regionale”;

- f) evoluzione dei citati Documenti Strategici dei Ministeri in documenti di programmazione (“settoriale”) in analogia ai Documenti Unitari delle Regioni di cui alla lettera precedente;
- g) individuazione delle Intese Istituzionali di Programma Stato-Regione e dei conseguenti APQ riformati come strumenti “ordinari” di disciplina dei reciproci obblighi dei soggetti pubblici coinvolti nell’attuazione di quanto previsto nei sopra citati programmi;
- h) introduzione dell’Accordo di Programma Regionale (o “Strumento di Attuazione Regionale) “quale strumento di attuazione per i settori, programmi e/o progetti per i quali viene individuata come necessaria e/o opportuna e/o comunque più efficace una modalità attuativa basata sulla cooperazione della Regione con gli Enti Locali” (cfr. anche l’art.34 del TUEL).

#### *1.1.6. Il Documento Strategico del Mezzogiorno*

Il Documento Strategico del Mezzogiorno (DSM) è stato redatto, con il concorso tecnico delle Regioni e con quello del Partenariato, quale contributo (“tecnico”) per la redazione sia dei DSP delle Regioni del Mezzogiorno sia del QSN. Fra i contenuti di detto documento è notevole l’indirizzo del ricorso a programmi multiregionali espressi dalle Regioni interessate, nei casi in cui si ravvisasse la necessità di un ambito di intervento superiore a quello di una singola regione. I relativi lavori si sono conclusi nel mese di dicembre 2005.<sup>1</sup>

#### *1.1.7. Il Quadro Strategico Nazionale*

Il Quadro Strategico Nazionale (QSN) comporta in Italia, per effetto della citata decisione dell’Intesa del 3 febbraio 2005, una articolazione delle strategie della politica di coesione, comunitaria e nazionale, unificata e una differenziazione e diversa gradazione delle norme di attuazione in relazione alla distribuzione ponderale sia delle risorse dei Fondi Strutturali (i  $\frac{3}{4}$  delle quali sono riservati alle quattro regioni confermate a pieno titolo nell’ambito dell’obiettivo “Convergenza”), sia di quelle del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS).

---

<sup>1</sup> Il testo del DSM è disponibile nel sito [www.dps.tesoro.it](http://www.dps.tesoro.it).

Relativamente alle norme di attuazione interessanti la programmazione comunitaria, ferma restando una soglia di indirizzi e di regole comuni per l'intero quadro regionale, sono notabili i seguenti aspetti relativi specificamente alle regioni dell'Obiettivo "Convergenza":

- 1) suddivisione delle risorse dei Fondi Strutturali fra il FESR e il FSE. Rilevasi che nel ciclo di programmazione 2000-2006 vi è una distribuzione percentuale nell'ambito dell'Obiettivo 1 (FSE al 24% del totale FESR + FSE) diversa rispetto a quella presente nel resto dell'Italia (FSE al 60% del totale Ob. 3 + Ob 2), con l'avviso che tali percentuali corrispondono ad una media delle diverse situazioni regionali afferenti alle due macro-aree;
- 2) distribuzione delle risorse del FESR fra programmi operativi; a tale riguardo il regolamento generale stabilisce unicamente che la strategia indicata nel QSN comprenda le "priorità tematiche e territoriali"(cfr. art. 27, § 4, lettera b, reg. gen.) e che "i PO presentati nell'ambito dell'obiettivo "Convergenza" sono stabiliti al livello geografico adeguato e almeno al livello regionale NUTS 2" (cfr. §1 dell'art. 35). Nel ciclo di programmazione 2000-2006, le risorse dei Fondi Strutturali assegnate in Italia all'Obiettivo 1, (FESR in prevalenza, FSE e FEOGA Orientamento), sono state ripartite al 70% per i Programmi Operativi Regionali (POR) e al 30% per i Programmi Operativi Nazionali (PON);
- 3) obbligo concernente il solo Obiettivo della "Convergenza" di assicurare nel corso del periodo 2007-2013 un appropriato livello di spese strutturali pubbliche o equivalenti, in ottemperanza del principio della addizionalità da definire *ex ante* (cfr. art.15, §2);
- 4) obbligo di fornire elementi circa: (i) l'azione prevista "per rafforzare l'efficienza amministrativa dello Stato Membro"; (ii) l'importo della dotazione annua complessiva prevista nell'ambito del FEASR e del FEP; (iii) le informazioni necessarie per la verifica del rispetto del principio di addizionalità (cfr.art.. 27 relativo al QSN, §4 lettera f);
- 5) valutazione *ex ante* per ciascun programma operativo (cfr. art. 48, § 2) ed eventualmente un piano con l'indicazione delle attività di valutazione che si intendano svolgere nel corso delle diverse fasi di attuazione (cfr. art.48, §1);

- 6) possibilità per lo Stato membro di decidere di istituire una riserva nazionale di efficacia ed efficienza per ciascuno o per entrambi gli Obiettivi “Convergenza” e “Competitività regionale e occupazione”, pari, per ogni Obiettivo, al 3% della propria dotazione complessiva (cfr. art.50);
- 7) possibilità per lo Stato membro di riservare una quota dell’importo del contributo annuale dei Fondi Strutturali, pari all’1% per l’Obiettivo “Convergenza” e al 3% per l’Obiettivo “Competitività Regionale e Occupazione” quale riserva nazionale per imprevisti (cfr. art. 51).

## **1.2. Lo stato del processo di programmazione – Settembre 2006**

### *1.2.1. I presupposti e le fasi di preparazione del ciclo di programmazione 2007-2006*

I presupposti normativi e finanziari e le fasi di preparazione del ciclo di programmazione per il periodo 2007-2013, comprendono:

- a) il varo delle prospettive finanziarie della UE per il periodo 2007-2013;
- b) il varo del pacchetto dei regolamenti comunitari, rispettivamente, di disciplina dei Fondi Strutturali e del relativo coordinamento, e di disciplina per l’attuazione;
- c) l’emanazione da parte del Consiglio Europeo degli Orientamenti Generali per le Politiche di Coesione;
- d) l’approvazione del Quadro Strategico Nazionale, previo parere della Conferenza Unificata Stato-Regioni – Città ed Autonomie Locali, tramite delibera CIPE recante, distintamente per i due Obiettivi, sia il riparto delle risorse comunitarie fra i Programmi Operativi, sia il corrispondente stanziamento della quota statale del cofinanziamento nazionale, sia, se del caso, lo stanziamento di risorse compensative a beneficio di talune Regioni;
- e) la presentazione dei Programmi Operativi, cioè dei PON e , soprattutto, dei POR, FESR e FSE, corredati di idonei atti regionali recanti l’indicazione della copertura della quota regionale del cofinanziamento nazionale.

### *1.2.2. Le prospettive finanziarie della UE per il periodo 2007-2013*

Il 4 aprile 2006 è stato raggiunto l'accordo tra il Parlamento Europeo, il Consiglio Europeo e la Commissione della UE sulle prospettive finanziarie dell'Unione Europea per il periodo 2007-2013. L'accordo prevede, a fronte della richiesta avanzata dal Parlamento europeo di un aumento di 12 miliardi di Euro rispetto alle prospettive raggiunte con il Consiglio Europeo del dicembre 2005 (862 miliardi di euro), un incremento di 4 miliardi per integrare il finanziamento a settori considerati prioritari quali l'istruzione, la ricerca, le reti transeuropee e la cooperazione territoriale europea. Tale accordo non ha pertanto modificato in modo apprezzabile l'assegnazione delle risorse per la Politica di Coesione, fatta eccezione per quelle di pertinenza del nuovo Obiettivo 3 (+ 300 milioni di Euro), rispetto alle conclusioni del Consiglio Europeo di Bruxelles del dicembre 2005, recante, relativamente ai Fondi Strutturali per la Politica di Coesione e per la PAC, i seguenti punti salienti:

*Budget complessivo:* 862,363 miliardi di Euro pari all'1,054% del PIL della UE

*Budget per la Politica di Coesione:* 307,619 “ di Euro (25,698 assegnati all'Italia)

*Budget per la PAC:* 295,105 “ di Euro di cui 77,662 per lo sviluppo rurale

*Fondi della Coesione per l'Italia:* 25,624 miliardi di Euro di cui 19,255 per l'Obiettivo “Convergenza” (18,867 per Calabria, Campania, Puglia, Sicilia e 0,388 per la Basilicata) e 5.641 per l'Obiettivo “Competitività Regionale e Occupazione” (0,879 per la Sardegna e 4,762 per tutte le altre Regioni).

Le predette conclusioni avevano recato, rispetto ai contenuti degli articoli 16,17, 18 della proposta del Regolamento CE Quadro nella versione del Luglio 2004 modificazioni concernenti, oltre all'ammontare degli stanziamenti, anche la relativa ripartizione

percentuale sia fra gli Obiettivi che all'interno degli stessi (cfr. art. 15 e successivi), come segue.

Suddivisione delle risorse per i Fondi Strutturali fra i nuovi Obiettivi 1, 2, 3 in ragione delle seguenti quote 81,54%; 15,95%; 2,52% (proposte della Commissione: 78,54; 17,22; 3,97), riservando:

- nell'ambito dell'Ob.1 (Convergenza), il 70,51% (già 67,34) ai NUTS II (regioni) con PIL < 75% media UE, e il 4,99,0% (8,38) alle regioni in *phasing out* (in Italia, la Basilicata);
- nell'ambito dell'Ob.2 (Competitività Regionale e Occupazione), il 78,86% (83,44%) ai NUTS II che non rientrano nelle due casistiche precedenti, e il 21,14% (16,56) alle regioni in *phasing in* (in Italia, la Sardegna);
- nell'ambito dell'Obiettivo 3 (Cooperazione Territoriale Europea), il 73,86% alla Cooperazione Transfrontaliera "interna" e al contributo FESR alla sezione transfrontaliera degli Strumenti europei di "Vicinato" e di "Pre-adesione", il 20,95% alla Cooperazione Transnazionale, e il 5,19% alla Cooperazione Interregionale, alle reti di cooperazione e allo scambio di esperienze (cfr. art. 7, § 3).

A seguito dell'adozione nel mese di luglio 2006 dei regolamenti dei Fondi strutturali per il periodo 2007-2013 la Commissione Europea ha adottato il 4 agosto, sulla base dell'accordo sopra richiamato, cinque decisioni pubblicate il 6 settembre sulla GUUE (serie L 249), recanti "una ripartizione annuale indicativa per Stato membro" del finanziamento dei Fondi strutturali nell'ambito degli Obiettivi (cfr.art.18, §2).

Relativamente, in particolare, all' Obiettivo "Convergenza", gli "importi indicativi per Stato membro degli stanziamenti di impegno per le regioni ammesse a beneficiare del finanziamento dei Fondi strutturali " ammontano, per l'Italia, a € 17 993 716 405 per le regioni ammesse a titolo "Convergenza" e a €386 912 153 per la sola Basilicata ammessa a titolo del regime transitorio dell'Obiettivo "Convergenza".

I testi delle predette decisioni sono disponibili al seguente indirizzo internet:

**[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/deci\\_it.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/deci_it.htm)**

(Fonte:

Commissione UE).

### *1.2.3. Il riparto delle risorse dei Fondi Strutturali in Italia*

Ai fini del riparto fra le Regioni delle risorse della Coesione europea sono propedeutiche le assegnazioni stabilite nel Consiglio Europeo a favore degli Stati Membri, distintamente, per ciascuno degli Obiettivi (“Convergenza”, “Competitività e Occupazione” e “Cooperazione Territoriale Europea”), per le Regioni in uscita (*Phasing out*) dall’Obiettivo 1 (in Italia, la sola Basilicata ), e per le Regioni in ingresso (*Phasing in*) nell’ambito dell’Obiettivo “Competitività e Occupazione” (in Italia, la sola Sardegna), perfezionate e corredate delle ventilazioni annuali con le sopra citate decisioni della Commissione.

In data 5 aprile 2006, il Capo del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione (DPS) del Ministero dell’Economia e delle Finanze (MEF) ha licenziato un dossier recante:

- a) l’istruttoria tecnica, condotta dal DPS medesimo, comprensiva di un confronto tecnico svoltosi con tutte le Regioni nelle riunioni del 7-8 e del 29 marzo, circa la chiave di riparto fra le Regioni delle risorse del FAS e la chiave di riparto fra le quattro Regioni di pertinenza dell’Obiettivo “Convergenza” delle risorse dei Fondi Strutturali per il periodo 2007-2013;
- b) la sintesi delle relative osservazioni delle Regioni, incluse quelle di talune dell’Obiettivo “Convergenza”.

Detto dossier tuttavia non conteneva il corrispondente riparto delle risorse dei Fondi Strutturali riservate all’Obiettivo “Competitività e Occupazione”, in quanto rimesso alla formulazione delle Regioni interessate su richiesta delle medesime.

Posto che il DPS, in coerenza con il citato approccio unitario assunto nella redazione del QSN, ha adottato criteri basati sulla medesima impostazione per il riparto sia delle risorse dei Fondi Strutturali, sia di quelle del FAS, si rileva che la decisione finale sulla chiave di riparto fra le regioni delle risorse di pertinenza dei Fondi Strutturali per il periodo 2007-2013, distintamente per gli Obiettivi “Convergenza” e “Competitività ed Occupazione”, determinerà la fissazione delle quote di riparto del FAS e, se del caso, l’ammontare dei cosiddetti “riequilibri” (stanziamenti nazionali compensativi a favore di talune regioni).

Pertanto, a fronte della certezza delle assegnazioni finanziarie dei Fondi Strutturali all'Italia (in milioni di Euro, "Coesione": 18.819; "Competitività": 4.751; Sardegna: 876; Basilicata: 386), acquisita sin dalla data del 4 Aprile 2006 del citato accordo, la fissazione delle quote finali del relativo riparto fra le regioni italiane (escluse la Basilicata e la Sardegna), più esattamente fra i PO, da parte del CIPE previo parere della Conferenza Unificata, (così come la fissazione delle risorse FAS fra le medesime regioni per il periodo successivo all'anno 2006), è tuttora sospesa, presumibilmente, fino alla determinazione della Finanziaria 2007.

In proposito si segnala comunque, relativamente alle regioni che rientrano nell'Obiettivo "Convergenza," il metodo di assegnazione descritto nel paragrafo 1 dell'ALLEGATO secondo cui "la dotazione di ciascun Stato membro è la *somma* delle dotazioni per le sue singole regioni ammissibili, calcolate sulla base della prosperità relativa a livello regionale e nazionale e del tasso di disoccupazione "

#### *1.2.4. I Regolamenti di disciplina dei Fondi Strutturali operanti*

Il processo di perfezionamento dei testi del pacchetto dei Regolamenti comunitari relativi alla Coesione lanciati dalla Comunicazione della Commissione COM (2004) 492 def. del 14 luglio 2004, si è svolto per fasi successive mediante la formula dei testi di compromesso, resi noti di volta in volta tempestivamente onde consentire agli operatori di avviare i lavori di preparazione del nuovo ciclo di programmazione, e si è infine concluso con la pubblicazione dell'intero pacchetto nel luglio 2006, cioè dopo lo sblocco del dossier finanziario.

Resta pendente l'adozione della relativa disciplina di attuazione della quale tuttavia è nota una versione provvisoria risalente al mese di giugno 2006; pertanto è presumibile la relativa adozione a cura della Commissione entro il mese di dicembre 2006.

### *1.2.5. Il Quadro Strategico Nazionale*

#### *1.2.5.1. La Bozza in “versione provvisoria”*

I lavori di redazione del QSN, avviati nella seconda parte del mese di Gennaio 2006, sulla base del DSPN, del citato DSM e dei DSPR pervenuti al DPS in tempi utili, sono stati condotti tramite Tavoli tematici, ai quali hanno partecipato tutte le Regioni e i rappresentanti nazionali del Partenariato istituzionale e del Partenariato sociale, e tramite gruppi di lavoro su aspetti trasversali a partecipazione più ristretta. Detti lavori hanno condotto al rilascio da parte del DPS, il 10 aprile 2006, di una prima bozza in “versione provvisoria” del QSN sulla quale sono state raccolte osservazioni in via scritta e in una riunione generale di tutte le parte che ha avuto luogo il successivo 14 aprile.

#### *1.2.5.2. La “Bozza tecnico – amministrativa” del QSN 2007-2013*

Successivamente, il Direttore Generale del DPS ha inviato il 21 aprile 2006, oltre che alle Regioni e alle Province autonome, alle Amministrazioni centrali, alle Parti istituzionali, alle Parti economiche e sociali, anche alla Conferenza Unificata e al CIPE per le determinazioni di rispettiva pertinenza, e, distintamente per informazione, alle Direzioni Generali Regio e Occupazione della Commissione Europea, in esito a richiesta informale di queste ultime, una “Bozza tecnico – amministrativa del QSN 2007-2013” recante le seguenti priorità:

1. Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane.
2. Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività.
3. Tutela dell'ambiente, della salute ed uso sostenibile ed efficiente delle risorse ambientali per lo sviluppo.
4. Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo.
5. Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale.
6. Reti e collegamenti per la mobilità.
7. Competitività dei sistemi produttivi e occupazione.

8. Competitività delle città e dei sistemi urbani.
9. Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse.
10. *Governance*, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci.<sup>2</sup>

#### 1.2.5.3. I nodi della “*Bozza tecnico- amministrativa*”

Detta Bozza presenta tuttavia, come indicato nella stessa lettera di trasmissione, i seguenti quattro principali nodi da sciogliere:

- a. impegno finanziario settennale del bilancio nazionale (cofinanziamento nazionale e stanziamenti FAS);
- b. verifica degli impegni prefigurati nel testo circa atti fondamentali della politica ordinaria nazionale (concorrenza nei servizi di pubblica utilità, pianificazioni delle reti e della logistica, ricerca, sicurezza);
- c. selezione ulteriore delle priorità, ancorché puntualmente rappresentate nel testo, e attribuzione del relativo peso;
- d. indicazioni in merito ai soggetti istituzionali che dovranno gestire i programmi in cui specificare le diverse priorità (articolazione in programmi regionali, nazionali e interregionali).

Pertanto, nella citata lettera è stato previsto, insieme alla conferma dell’invio entro la fine del mese di settembre 2006 alla Commissione Europea del QSN, che, nelle more delle *valutazioni politiche* sui temi sopra citati, proseguiranno sia l’attività dei citati Gruppi tecnici di lavoro per “una specificazione definitiva di diversi profili che la Bozza ha portato a un punto avanzato di maturità quali le regole del governo unificato della politica regionale e comunitaria, la fissazione di obiettivi di servizio per alcuni servizi essenziali, il sistema coordinato di monitoraggio...”, sia il confronto con le parti economiche e sociali.

---

<sup>2</sup> La Bozza tecnico amministrativa del QSN 2007-2013, i testi conclusivi dei Tavoli tematici e dei gruppi tecnici di lavoro e le note predisposte dalle singole amministrazioni sono disponibili nel sito [www.dps.tesoro.it](http://www.dps.tesoro.it).

#### 1.2.5.4. Il riordino di alcune Amministrazioni centrali

Nell'ambito del riordino di alcune Amministrazioni centrali, avviato nella seconda metà del mese di maggio 2006, è stata disposta la collocazione presso il Ministero delle Attività Produttive delle strutture (DPS), già del MEF, preposte alla cura del QSN.

#### *1.2.6. I Documenti Strategici Preliminari Regionali*

Relativamente al livello regionale degli strumenti di una strategia unitaria per le politiche di coesione comunitaria e nazionale, sono stati predisposti e formalmente approvati dai competenti organi regionali, in tempi utili per il concorso alla redazione del QSN, i DSPR della Sicilia (dicembre 2005) e della Basilicata (gennaio 2006).

Successivamente alla presentazione della Bozza tecnico amministrativa del QSN, gli analoghi documenti delle restanti Regioni sono stati approvati dalle rispettive Giunte regionali con la denominazione di Documenti Strategici regionali (DSR) nelle date appresso indicate:

DSR Campania – delib. GR n. 1042 dell'1.08.2006

DSR Puglia - delib. GR n. 1139 dell'1.08.2006

DSR Calabria - delib. GR n. 550 dell'8.08.2006

Per quanto concerne la Regione Sardegna, risulta che la versione del relativo DSR acquisita dal partenariato istituzionale nel corso del mese di aprile 2006, al fine dell'espressione del proprio parere, sarà utilizzata, debitamente rivista ed integrata entro la fine del mese di settembre 2006, eccezionalmente quale allegato al bilancio di previsione 2007 in luogo del DPEF nelle more della transizione agli istituti di cui alla nuova legge regionale del 2 agosto 2006, n.11 in materia di programmazione, di bilancio e di contabilità.

### *1.2.7. Il Documento Unitario Regionale di programmazione della politica di Coesione*

Con riferimento alla indicazione nella Bozza tecnico – amministrativa del QSN secondo cui, “entro un limitato periodo dall’approvazione del QSN”, ogni Amministrazione che concorre agli obiettivi della politica regionale di coesione unitaria debba dotarsi, “secondo modalità formali specifiche per ogni Amministrazione e nel rispetto degli Ordinamenti nazionali e regionali vigenti, di un proprio Documento di programmazione specifica della politica regionale di coesione unitaria, *territoriale* per le Amministrazioni regionali, *settoriale* per le Amministrazioni centrali”, nel constatare che allo stato non sono maturate le condizioni perché tale evoluzione potesse verificarsi, sembra problematico che ciò possa verificarsi nella presente fase incalzando le scadenze per la redazione dei programmi operativi dei fondi strutturali.

D'altronde, i contenuti di un tale documento, concernenti la declinazione della “strategia specifica di politica regionale di coesione nel quadro dei propri documenti programmatici generali (piani di sviluppo per le Regioni e/o piani di settore per le Amministrazioni centrali, ecc.) assicurando la coerenza delle due strategie e di queste con la normativa comunitaria e nazionale” potranno trovare adeguata collocazione, a regime per quanto riguarda le Regioni, nel Programma regionale di sviluppo (PRS) così come prospettato nel seguente brano della stessa Bozza tecnico- amministrativa del QSN:

“Nelle Regioni in cui gli atti di programmazione regionale e settoriale adottati secondo la normativa vigente già forniscono tali indicazioni essi possono costituire, eventualmente integrati, il documento idoneo a declinare la strategia di politica regionale di coesione unitaria 2007-2013... provvisto di meccanismi che lo rendano scorrevole nel tempo in modo che guardi sempre verso un triennio di attuazione”.

In tal caso verrebbe comunque consolidata l'impostazione perseguita che individua nei PO la componente di una strategia regionale unitaria attuata attraverso il cofinanziamento delle risorse dei fondi strutturali e nelle regole e procedure di questi lo standard di riferimento per la parte di detta strategia unitaria attuata con sole risorse nazionali, in modo da consentire

che le due componenti (nazionale e comunitaria) siano fra di loro complementari e, tendenzialmente, omogenee anche al fine di un'eventuale osmosi dei rispettivi progetti in quanto funzionali ad una unitaria politica di coesione e sorretti dalle stesse regole e procedure.

#### *1.2.8. I Programmi Regionali di Sviluppo*

Alcune Regioni, quali ad esempio la Basilicata, la Sardegna e la Toscana, dispongono di leggi regionali operanti di disciplina della programmazione nell'ambito delle quali è prevista, in corrispondenza con i cicli delle legislature regionali, la redazione dei rispettivi Programmi di Sviluppo Regionale variamente corredati di procedure per il relativo periodico aggiornamento, recanti talvolta meccanismi di raccordo fra il PRS e la programmazione comunitaria. Risulta che le citate tre regioni hanno in agenda la predisposizione, entro l'anno 2006, dei rispettivi PRS nel cui alveo, presumibilmente, verranno ricondotti i contenuti sia dei DSR, sia dei redigendi POR FESR e POR FSE.

#### *1.2.9. Le Intese Istituzionali e gli Accordi di Programma Quadro (APQ)*

L'APQ, già strumento di attuazione dell'Intesa Istituzionale di Programma Governo-Regione recante la specificazione:

- delle attività e degli interventi da realizzare, con i tempi e le modalità di attuazione;
- dei soggetti responsabili ed dei relativi impegni;
- delle risorse finanziarie occorrenti, a valere sugli stanziamenti pubblici o reperite tramite finanziamenti privati;
- delle procedure e dei soggetti responsabili per il monitoraggio e per la verifica dei risultati,

si presta ad una nuova funzione di congiunzione nell'ambito della politica di coesione nazionale fra i programmi delle Amministrazioni centrali e quelli delle Amministrazioni regionali.

A tal fine è stato avviato un processo di adeguamento di detti strumenti al disegno di unificazione della politica di coesione comunitaria e nazionale di cui il documento

approvato nella Conferenza Stato-Regioni del 15 dicembre 2005 costituisce un primo avanzamento.

Analogamente, sul versante Regione – Enti Locali è notevole l'Accordo di Programma Regionale (o Strumento di Attuazione Regionale) introdotto dalla predetta Bozza tecnico - amministrativa del QSN “quale strumento di attuazione per i settori, programmi e/o progetti per i quali viene individuata come necessaria e/o opportuna e/o comunque più efficace una modalità attuativa basata sulla cooperazione della Regione con gli Enti Locali” (cfr. anche l'art.34 del TUEL).

Stante lo stato dell'arte dell'intero processo, è presumibile che la generale rivisitazione delle intese istituzionali e degli APQ avrà luogo, contrariamente al disegno iniziale, nel corso del 2007, cioè dopo la presentazione dei PO dei fondi strutturali comunitari.

#### *1.2.10. I Programmi Operativi FESR e FSE*

Nell'ambito del processo programmatico sopra richiamato la redazione dei POR FESR e FSE delle Regioni del Mezzogiorno si collocherebbe in successione rispetto al varo, rispettivamente, del DSM, del QSN, dei DSR. Tuttavia, gli inviti informali (accompagnati da una proposta di indice dei PO) dei Servizi della Commissione rivolti alle Autorità centrali e a quelle regionali di predisporre a presentare i rispettivi POR a corredo del QSN, comunque possibilmente in data utile affinché possano essere ritenuti ricevibili dagli Uffici della Commissione entro il 31.12.2006, evidenziano la necessità di un'accelerazione nella redazione degli stessi, pur in pendenza del rilascio della versione definitiva del QSN . Analogamente dicasi per quanto concerne ipotesi di programmi multiregionali.

La predetta richiesta sembra riflettere la preoccupazione dei Servizi della Commissione Europea circa il varo definitivo di detti POR affinché i medesimi, previa approvazione da parte della Commissione, possano entrare in applicazione con decorrenza dall'1.01.2007, data dalla quale potranno essere effettuati i primi pagamenti rendicontabili ai beneficiari. Non vi è dubbio difatti che, come per il passato, diverse Autorità responsabili di PO di alcuni Stati Membri rispetteranno dette scadenze e quindi potranno sfruttare, a favore delle rispettive regioni, le relative opportunità quale appunto l'avvio dei pagamenti sin dall'inizio

del 2007 piuttosto che, ad esempio, dall'inizio del 2008, con ciò acquisendo un vantaggio iniziale che renderà più impegnativo per le regioni a partenza ritardata di ridurre il divario che probabilmente già le separa dalle prime.

Risulta generalmente avviato il lavoro redazionale dei POR con la possibilità del rilascio di versioni provvisorie entro il mese di ottobre 2006.

D'altronde risponde alla medesima finalità, cioè al tempestivo avvio della programmazione operativa 2007-2013, l'indicazione, riportata nella Bozza tecnico-amministrativa del QSN, di anticipare i tempi per l'approvazione dei criteri di selezione dei progetti da ammettere ai Programmi Operativi tramite la costituzione, contestualmente alla presentazione di questi alla Commissione Europea, dei Comitati di Sorveglianza (CdS) in quanto incaricati (dalla disciplina del regolamento generale) dell'adozione dei predetti criteri di selezione in coerenza con la strategia della programmazione 2007-2013, con la riserva di sottoporli a "successiva ratifica del CdS costituito nei termini previsti dalle norme comunitarie di riferimento"(cfr. art. 65 reg. gen.).

#### *1.2.11. I Programmi Operativi del III Obiettivo*

Rientrano nel novero dei PO FESR quelli di pertinenza del Terzo Obiettivo "Cooperazione Territoriale Europea"(cfr.art.7), concernenti, rispettivamente: a) la *cooperazione transfrontaliera* interessante le regioni della Comunità di livello NUTS 3 (provincia) situate lungo tutte le frontiere terrestri interne, quelle lungo talune frontiere terrestri esterne e alcune regioni NUTS 3 marittime; b) la *cooperazione transnazionale* di cui alle macro zone ripartite per programma; c) la *cooperazione interregionale* e quella rivolta alle *reti di cooperazione* e allo *scambio di esperienze* per le quali è ammissibile l'intero territorio della Comunità.

Per tutti i programmi interessanti l'Italia, i relativi lavori di preparazione sono in corso con l'avvio in taluni casi sin dal mese di maggio 2006 pur in assenza della formalizzazione dei relativi ambiti geografici ove previsti.

Per quanto attiene alla *cooperazione transfrontaliera* tra Regioni e Stati della UE, la scadenza fissata dalla DG Regio per la presentazione della prima bozza dei relativi

programmi è per la fine del mese di novembre 2006. Relativamente alla *cooperazione transnazionale*, può ritenersi assodata, per quanto di interesse per le regioni italiane, la previsione: di un Programma Operativo esteso all'intera area mediterranea denominato "Mediterranean Sea Bassin" (in luogo di MEDOCC e di ARCHIMED); della suddivisione di CADSES in due spazi denominati, rispettivamente, "Central Europe" e "South –East Europe"; della conferma di "Alpine Space". Circa la *governance* dei relativi PO, sono in corso le trattative fra gli Stati membri sulla composizione e sulla sede delle seguenti strutture: Autorità di gestione unica (MA), Segretariato Tecnico Congiunto (JTS), Comitato di Sorveglianza, Autorità di certificazione unica, Autorità di audit unica; sono previsti inoltre i Coordinatori nazionali e i "National Contact Points".

Per quanto concerne la *cooperazione interregionale* ex 3.a §1 art.6 reg. (CE) n.1080/2006, si segnala che una prima versione del relativo PO denominato "Interreg IV C", recante la data dell'8.09.2006, è stata inviata all'esame dell'apposito meeting dei rappresentanti degli Stati membri svoltosi ad Helsinki il 22.09.06.

Infine, si informa, per connessione, che nel corso del Joint Task Force meeting svoltosi il 15.09.06 è stato convenuto di affidare all'Italia (Regione Sardegna) la gestione del Programma Multilaterale del Bacino Mediterraneo (*PO ENPI – MED*) e all'Egitto e alla Spagna (Valencia) la titolarità di due focal points, essendo quello affidato alla Spagna rivolto alla cura dei collegamenti con i Programmi di Cooperazione territoriale europea interessanti il Bacino Mediterraneo. L'approvazione da parte della Commissione di detto PO è prevista intorno al mese di Giugno 2007 su proposta, a cura della AdG, del relativo testo a seguito di iter di consultazioni con i Paesi partecipanti il cui avvio prenderà le mosse dopo l'approvazione dello strategy paper (in corso di redazione) non appena il reg. (CE) ENPI entrerà in vigore.

### *1.2.12. La cornice politico istituzionale*

Le verifiche politiche sulla “Bozza tecnico-amministrativa” del QSN si sono rivelate oggettivamente subordinate ai tempi occorrenti per la costruzione della nuova cornice di riferimento politica economica, conseguente al mutamento del quadro politico nazionale dopo le elezioni politiche del 9-10 aprile 2006, atteso l’approccio del nuovo Governo di collocare nell’ambito di detta cornice una riflessione specifica per il Mezzogiorno che consenta di unire politiche nazionali, corredate di eventuali appropriate declinazioni in funzione del Mezzogiorno, e politiche “mirate” per il Mezzogiorno.

Le tappe di tale costruzione ruotano intorno alla adozione del DPEF (luglio 2006) e alla legge Finanziaria 2007 la cui presentazione alle Camere è prevista per la fine del mese di settembre 2006, a corredo della quale e/o a suo seguito saranno determinanti alcuni provvedimenti concernenti vari temi, quali la riorganizzazione funzionale della pubblica amministrazione con conseguente riorganizzazione dei compiti, poteri e funzioni fra lo Stato centrale e le autorità regionali e locali (ad es., la riforma del TUEL), la disciplina dei servizi di pubblica utilità (segnatamente per quanto concerne il regime delle concessioni e i margini per il ricorso alle soluzioni “in house”), l’applicazione del cosiddetto cuneo fiscale in modo differenziato a favore del Sud, la riforma della politica industriale e degli incentivi alle imprese, misure fiscali anticipatrici del federalismo fiscale (ad es., l’introduzione della possibilità per gli EELL di applicare tasse “di scopo”).

Nel processo sopra richiamato si intreccia la presentazione al Governo nazionale del documento, eminentemente di indirizzo politico, denominato “Insieme per lo sviluppo – Le priorità per il Mezzogiorno” (o “Patto per il Mezzogiorno”), condiviso dai Presidenti delle Regioni del Mezzogiorno, dal Presidente di Confindustria e dai Segretari generali di CGIL, CISL e UIL, recante proposte di indirizzo sui seguenti punti mirati al Mezzogiorno, con particolare riguardo all’area macro della “Convergenza”: infrastrutture, innovazione e valorizzazione del capitale umano, fiscalità di vantaggio, riqualificazione urbana; (cfr. il testo illustrato alla stampa nella sede del CNEL a Roma il 1° .08.2006). Circa le proposte del

Governo a tale riguardo è previsto un incontro fra i Ministri competenti e i Presidenti delle otto Regioni entro il mese di settembre 2006.

Si profila pertanto un doppio *matching* nel corso del trimestre settembre-novembre 2006 - quello attinente alla sfera politica, già avviato con la presentazione al Governo del predetto documento, fra il Governo e le Regioni, e quello relativo alla traduzione degli indirizzi politici nei rispettivi strumenti di programmazione previsti dalla disciplina dei fondi strutturali (e in quelli relativi ai corrispondenti fondi nazionali) – i cui esiti, per quanto concerne il QSN, confluiranno necessariamente nella sede della Conferenza Unificata presumibilmente nel corso del mese di novembre 2006 ai fini dell’invio del QSN, e dei programmi operativi disponibili, alla Commissione entro il 31.12.2006.

#### *1.2.13. I Programmi Regionali per lo Sviluppo Rurale*

Per quanto attiene allo sviluppo rurale, la cui disciplina comunitaria è già stata approvata (cfr. il Reg. CE n. 1698/05 del Consiglio del settembre 2005), è stato stabilito, in Italia, che le relative risorse del FEASR (ex FEOGA Orientamento) vengano utilizzate esclusivamente attraverso Programmi Regionali di Sviluppo Rurale conformemente al redigendo Piano Strategico Nazionale per lo Sviluppo Rurale (PSN). Notasi, a tale riguardo, l’analogia fra la coppia “PSN e il Programma Regionale di Sviluppo Rurale” e la coppia “QSN e i POR” denotante, in apparente contrasto con la separazione dei fondi per sviluppo rurale dalla politica regionale comunitaria, una effettiva convergenza della morfologia dei rispettivi strumenti di programmazione e delle relative procedure di *governance*, ciò che in realtà ne preconstituisce le condizioni per un reciproco coordinamento.

Relativamente al calendario, si rileva che la redazione di detti Programmi Regionali di Sviluppo Rurale è generalmente ad uno stadio avanzato anche se condizionata dalla perdurante incertezza del quadro di riparto fra le Regioni italiane, non tale tuttavia da impedire che i medesimi possano essere trasmessi alla Commissione, unitamente al PSN, secondo le indicazioni della DG AGRI e, comunque tutti entro il 31.12.2006.

Difatti la Commissione europea ha deciso il bilancio annuale dello sviluppo rurale per i 25 Stati membri per il periodo 2007-2013 solo in data 12 settembre 2006 (C (2006) 4024 def.);

così dando seguito, per questa parte, all'accordo raggiunto dal Consiglio Europeo sulle prospettive finanziarie nel dicembre 2005; detta decisione sarà per altro modificata previo apporto di stanziamenti supplementari non appena la Romania e la Bulgaria aderiranno all'Unione (UE a 27).

Con la predetta decisione è stato trasferito all'Italia l'importo di € 8.292.009.883, (di cui € 3.341.091.825 quale importo minimo per le regioni dell'Obiettivo Convergenza ivi inclusa la Basilicata), comprendente anche le somme trasferite allo sviluppo rurale dagli aiuti diretti per gli agricoltori nell'ambito della cosiddetta "modulazione", nonché altri storni approvati concernenti i settori dello zucchero e del tabacco. Rilevasi che l'Italia risulta nell'ambito dello sviluppo rurale (non della PAC, cfr. il precedente punto 1.2.2), il secondo prenditore nella "UE a 25" dopo la Polonia (miliardi di EURO 13,230) e prima della Germania (miliardi di EURO 8,112).

La successiva ripartizione fra le regioni e le province autonome, per altro subordinata alle risultanze della chiusura del corrente esercizio finanziario (15 ottobre 2006), relativo alla fase 2000-2006, a seguito degli accordi assunti dal Comitato Nazionale di Sorveglianza dei Piani di Sviluppo Rurale, sarà predisposta "nel rispetto dei tempi previsti dalla normativa comunitaria" come da annuncio, in data 15.09.06, della Segreteria della Conferenza permanente Stato-Regioni.

### **1.3. Le nuove opportunità di interesse per gli Enti locali**

#### *1.3.1. Premesse*

Fra le innovazioni introdotte dalla nuova disciplina di coordinamento dei Fondi Strutturali e della citata Intesa della Conferenza Unificata, in coerenza con le norme del Titolo V della Costituzione e con quelle del TUEL, quelle relative ai tre fronti (i) della partecipazione al processo programmatico dei programmi dei Fondi Strutturali, (ii) del conferimento di funzioni gestionali, inerenti ai Programmi Operativi, delle politiche urbane, (iii) della unificazione attraverso il QSN della politica regionale, comunitaria e nazionale, aprono uno scenario comportante nuove opportunità di interesse per gli Enti locali, in particolare per i Comuni urbani, e quindi un maggior ruolo per gli Enti locali e per le loro istituzioni rappresentative.

Difatti l'inserimento nell'ambito del QSN dell'insieme della politica di coesione regionale finanziata sia con risorse dei Fondi Strutturali, sia con risorse nazionali del FAS e con risorse ordinarie "convergenti", estende, stante l'obbligo fissato nella disciplina comunitaria dell'applicazione dell'istituto del partenariato nella redazione e nella vigilanza dei programmi dei Fondi Strutturali (QSN e PO e, nella fattispecie italiana, DSM e DSPR prima e DSR poi), il campo del coinvolgimento partenariale delle Autonomie locali alle linee di intervento finanziate con risorse nazionali del FAS e con risorse ordinarie "convergenti". Tali condizioni sono, per altro, previste nelle leggi regionali di procedure della programmazione, ove vigenti.

Le citate opportunità offerte dalla disciplina comunitaria di coordinamento dei Fondi Strutturali per quanto concerne sia il decentramento di funzioni gestionali attinenti al POR a Enti Locali singoli o associati, quale ad esempio "la sottodelega alle autorità cittadine eventualmente con ricorso alla sovvenzione globale", sia le politiche urbane, potranno essere maggiormente colte in sede di redazione dei POR quanto più efficacemente sarà stato attivato all'uopo il sopra citato istituto del partenariato tramite gli organismi rappresentativi del sistema delle Autonomie locali (cfr. il successivo paragrafo 1.3.4).

### *1.3.2. Unificazione attraverso il QSN delle due componenti della politica regionale*

Nel richiamare la delibera CIPE 21 marzo 1997 di disciplina, in attuazione all'art. 2 della legge 22 dicembre 1996, n. 662, di un impianto programmatorio il cui punto nevralgico è costituito dall'Intesa istituzionale di Programma Governo-Regione, si rileva che l'Intesa del 3 febbraio 2005 sull'unificazione delle due componenti della politica regionale ai due livelli, quello nazionale e quello regionale, rappresenta per il periodo di programmazione 2007-2013 un'ulteriore pietra miliare nella costruzione progressiva di tale impianto, per altro successiva a quella costituita dal rilievo assegnato nel QCS dell'Obiettivo 1 per il periodo 2000-2006 ai piani regionali di taluni settori in quanto assunti come condizione per l'eleggibilità ai Programmi Operativi delle operazioni/progetti afferenti a detti settori. Se lacune e ritardi vi sono stati nel ciclo di programmazione 2000-2006, questi sono ascrivibili nelle lacune e nei ritardi dei piani di settore e, più in generale, delle *policies* alle scale nazionale e regionale.

Tale programmazione unitaria consente inoltre di considerare tendenzialmente “indifferenti” o “neutre” le fonti di copertura di progetti volti al conseguimento di obiettivi comuni alla programmazione comunitaria e alla programmazione nazionale quando entrambe seguano gli stessi obiettivi e regole, o meglio quando gli obiettivi e le regole della seconda siano state rese conformi agli indirizzi alle direttive e alla programmazione comunitaria, risolvendo in questo modo in via definitiva e virtuosa la questione dei progetti coerenti e della finalizzazione delle cosiddette risorse liberate, rendendo “legittimo” il trasferimento di progetti da un programma nazionale ad un programma comunitario e viceversa, ed anche il trascinarsi, dal ciclo di programmazione 2000-2006 a quello successivo, beninteso entro il biennio di sovrapposizione degli stessi (anni 2007-2008), quando in sede di riprogrammazione di medio periodo del primo si sia esteso, per obiettivi qualificanti, il relativo orizzonte oltre la chiusura dello stesso.

Costituirebbe una condizione ottimale per una programmazione unitaria di lungo periodo un assetto caratterizzato:

- a) da un telaio di piani di settore nazionali e regionali pluriennali e, alla scala sub regionale, di piani strategici pluriennali urbani o di sviluppo locale, tutti a carattere scorrevole, disciplinati da apparati normativi statali e regionali che garantiscano sia processi ascendenti di partecipazione ai livelli di programmazione funzionalmente sovraordinata, sia la compatibilità dei programmi a scala sub regionale con quelli regionali e di questi ultimi con i piani di settore nazionali;
- b) dalla duttilità di detti piani/programmi a recepire i grandi orientamenti della UE (Coesione, PAC, Strategia di Lisbona e Goteborg, etc.), indipendentemente dalla possibilità di adire ai rispettivi finanziamenti, e soprattutto le direttive comunitarie in quanto vincolanti per l'operatività degli stessi piani di settore (ad esempio in materia ambientale);
- c) dalla corrispondenza di detti piani e programmi agli strumenti finanziari vigenti alla rispettive scale sulla base di ordini di priorità delle operazioni previste nei medesimi in modo che sia assicurata la coerenza fra l'ammontare delle risorse finanziarie disponibili in arco pluriennale dato e le spese per le operazioni ritenute prioritarie;
- d) da programmi di sviluppo regionali, quali quadri prospettici di verifica delle sopra richiamate compatibilità, coerenze e corrispondenze alla scala regionale.

Difatti, l'esistenza di tale assetto consentirebbe di comporre i programmi comunitari mediante un appropriato assemblaggio di moduli estratti dai piani/programmi esistenti, e, in buona sostanza, di ampliare l'elenco delle operazioni prioritarie finanziabili in un dato periodo.

Consentirebbe, inoltre, di sostenere, in considerazione della necessaria concentrazione territoriale e tematica degli interventi, l'indirizzo di una equa ripartizione territoriale degli *effetti* delle politiche regionali piuttosto che delle risorse finanziarie, alle condizioni che sia garantita prioritariamente la realizzazione di un sistema di coesione sociale tale da assicurare un livello appropriato dei servizi pubblici, in particolare di quelli sociali e di quelli afferenti all'istruzione e alla valorizzazione delle risorse umane, in termini sia di qualità e sia di accesso agli stessi, e che siano adottate opportune azioni per la coesione territoriale interna.

Occorre quindi l'adozione sistematica di piani regionali articolati, in relazione alle rispettive peculiarità, in ambiti ottimali, i cui caratteri salienti siano declinati secondo uno schema di lettura tendenzialmente uniforme (strategia di riferimento, obiettivi, contenuti specifici, fonti di finanziamento, cronogramma degli adempimenti, titolarità delle responsabilità e modalità per la realizzazione del piano, criteri e modalità per l'assegnazione dei finanziamenti ai soggetti attuatori, sistema tariffario se pertinente, fissazione di target di risultato e di prestazione di servizi, modalità di monitoraggio dell'avanzamento del piano e dei risultati, modalità di aggiornamento periodico del piano, etc.). Per quanto riguarda i piani relativi ai settori di maggiore interesse delle Autonomie locali, quali quelli concernenti la sostenibilità ambientale (la bonifica dei siti inquinati, i rifiuti solidi urbani e quelli speciali, le emissioni gassose, le risorse idriche, la difesa idrogeologica e la forestazione), il comparto sociale e sanitario, le politiche urbane, l'istruzione e la formazione professionale, l'*e-government* e i trasporti, è altresì appropriata la puntuale indicazione delle forme di coinvolgimento degli Enti locali nelle rispettive fasi attuative.

### *1.3.3. Gli istituti per il conferimento di funzioni gestionali dei Programmi Operativi*

Il regolamento del Consiglio n.1083 del 2006 recante disposizioni generali sui Fondi Strutturali per il periodo 2007-2013, in coerenza con l'introduzione del vincolo del concorso del Partenariato istituzionale e sociale al processo di programmazione, offre l'opportunità di concepire una configurazione di decentramento gestionale del Programma Operativo basata essenzialmente su due diversi livelli di complessità corrispondenti, rispettivamente, l'uno, alla delega di mansioni rientranti nell'ambito delle funzioni dell'Autorità di gestione e/o dell'Autorità di pagamento, e, l'altro, alla delega delle funzioni gestionali e di pagamento connesse alla "gestione e all'attuazione di una parte del Programma Operativo", mediante l'introduzione seguenti istituti: organismo intermedio, sovvenzione globale e sub-delega alle autorità urbane.

#### 1.3.3.1. L'organismo intermedio

Detta proposta contempla la possibilità che mansioni di natura amministrativa-gestionale nei confronti dei beneficiari finali che attuano le “operazioni” possano essere svolte da “qualsiasi organismo o servizio pubblico o privato” a condizione che ciò avvenga “sotto la responsabilità di un’Autorità di gestione o di certificazione o per conto di questa Autorità” e che tali soggetti siano autorizzati come organismi intermedi per l’attuazione del Programma Operativo (art. 2, §1, punto 6).

Dato che detta possibilità era stata già prevista per l’attuale ciclo di programmazione con la norma di cui all’art. 2 del Reg. CE della Commissione n. 328/2001, la novità consiste nel fatto che la medesima sia stata inserita nel regolamento generale del Consiglio fra le sette definizioni “chiave” dell’intero regolamento, e non in quello di attuazione della Commissione, e, soprattutto, in data antecedente all’inizio ciclo di programmazione 2007-2013 in modo che gli aventi causa possano stabilire se avvalersene sin dalla fase di preparazione dei nuovi programmi.

Una tale opportunità è stata di fatto vanificata nell’attuale ciclo di programmazione probabilmente anche a causa della sua introduzione a programmi e, soprattutto, ad assetti gestionali degli stessi già definiti, donde la non applicazione della medesima relativamente ai PO FESR in Italia, fatta eccezione del recepimento di detto istituto nell’ambito del POR Puglia a beneficio dei Comuni capoluogo sin dal 2002 in ordine ad operazioni di pertinenza dell’Asse “Città”.

Inoltre, come evidenziato appresso, tale istituto svolge rispetto agli altri due istituti oggetto di questo paragrafo una funzione matrice i cui termini essenziali sono riassunti come segue:

- la prima condizione per l’affidamento della sovvenzione globale è che il soggetto candidato a riceverla sia designato come organismo intermedio (e non più genericamente indicato quale “intermediario autorizzato” come presso l’art. 9 lettera i) del Reg. CE del Consiglio 1260/1999);
- la sub-delega alle autorità urbane presuppone la designazione di queste come organismi intermedi con competenze, nella fattispecie, a geometria variabile a seconda della maggiore o minore estensione dei contenuti della sub-delega.

Quindi, riepilogando, l'organismo intermedio è un soggetto designato "per svolgere una parte o la totalità dei compiti dell'Autorità di gestione o di certificazione dei Programmi Operativi, sotto la responsabilità di detta Autorità" (cfr. art. 59, § 2), previo accertamento del possesso dei requisiti occorrenti per lo svolgimento delle funzioni di gestione e controllo di cui agli artt. 59, 60 e 61,.

#### 1.3.3.2. La sovvenzione globale

Un conferimento di funzioni gestionali decisamente più ampio di quello sopra richiamato, in quanto esteso alla gestione di una parte del Programma, è quello contemplato dagli artt. 42 e 43, relativi alla cosiddetta sovvenzione globale, secondo cui l'Autorità di gestione del Programma Operativo "può delegare la gestione e l'attuazione di una parte "dello stesso a uno o più organismi intermedi da essa designati, compresi gli Enti locali, gli Organismi di sviluppo regionale o le Organizzazioni non governative, che garantiscano la realizzazione di una o più operazioni secondo le modalità di un accordo concluso tra l'Autorità di gestione e tale organismo".

In tal caso, i requisiti richiesti sono più impegnativi in quanto l'organismo intermedio incaricato dovrà "offrire garanzie di solvibilità e competenza in materia di gestione amministrativa e finanziaria" (art. 42, § 1 e 2) e sottostare ad ulteriori prescrizioni, fra le quali ad esempio l'inserimento dei criteri per la scelta dei beneficiari nell'accordo fra il soggetto responsabile del PO (lo "Stato membro") o l'Autorità di gestione del PO medesimo e l'organismo intermedio (cfr. artt. 42 §1 e 43). La peculiarità di questo istituto difatti consiste nella attribuzione all'organismo intermedio prescelto sia della responsabilità della realizzazione di una o più azioni (o alla scala regionale o per ambiti sub regionali), sia della gestione dei relativi stanziamenti il cui ammontare costituisce appunto la sovvenzione globale.

Di fatto l'organismo intermedio, se e quando sia stato previsto dal Programma Operativo il ricorso a detto istituto, è tenuto a presentare un programma corredato di un budget conforme alle finalità e alla sintassi del PO medesimo, ai fini della stipula del predetto accordo comportante l'assegnazione di un stanziamento per la realizzazione della parte del PO

identificata nel medesimo accordo. Costituiscono pertanto caratteri distintivi della sovvenzione globale che il Programma si componga di più azioni piuttosto che di una sommatoria di progetti, (tanto è vero che l'accordo contiene la fissazione dei criteri per la selezione dei progetti), che il soggetto intermedio designato abbia personalità giuridica e consistenza patrimoniale e che disponga di un'organizzazione idonea a svolgere le funzioni "all'articolo 59. paragrafo 1".

Da quanto sopra ne consegue che il riconoscimento di organismo intermedio è un requisito necessario ma non sufficiente per ottenere il conferimento di una sovvenzione globale ai sensi del citato art. 42.

#### 1.3.3.3. La "sub-delega" alle autorità urbane

Per entrambi gli obiettivi "Convergenza" e "Competitività regionale e Occupazione" è previsto che i Programmi Operativi cofinanziati dal FESR contengano "informazioni sull'approccio urbano sostenibile, se opportuno" (cfr. art. 37, § 4, lettera a), e che possano inoltre contenere "l'elenco delle città selezionate per il trattamento della questione urbana e le procedure per la subdelega alle autorità cittadine, eventualmente tramite una sovvenzione globale" (cfr. art. 37, § 6, lettera a)). Detta previsione dell'istituto della "subdelega" nulla aggiunge al quadro sin qui richiamato se non per il particolare rilievo attribuito dalla disciplina comunitaria, a tale proposito, relativamente al tema ed ai soggetti della questione urbana sin dalla fase redazionale del Programma Operativo.

Pertanto, sembra doversi inserire nei Programmi Operativi del ciclo di programmazioni 2007-2013, la previsione dell'attribuzione alle città selezionate, o alle società di trasformazione urbana *ex art. 120 TUEL* dalle medesime costituite, quanto meno delle deleghe di mansioni di cui all'art.2, §1, punto 6) previste per l'organismo intermedio, subordinatamente all'accertamento della attivazione al loro interno di una organizzazione coerente con il dettato del medesimo regolamento in tema di separazione delle funzioni di gestione, pagamento e controllo, e ciò a prescindere dalla previsione nel Programma Operativo di azioni di *capacity building* a favore degli Enti locali, soprattutto nelle Regioni della "Convergenza" in quanto specificamente previsto nel nuovo regolamento generale.

#### 1.3.3.4. Circa lo sviluppo locale

Le forme associative degli Enti locali di cui al Capo V del d.lgs 18 agosto 2000 (TUEL) costituite per lo svolgimento in modo coordinato di funzioni o servizi determinati o per la realizzazione di opere o di programmi di intervento, così come le aziende e le società per la gestione di servizi pubblici e per l'esecuzione di attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e sociale delle comunità locali, di cui al Titolo V del medesimo d.lgs, rientrano a pieno titolo fra i soggetti designabili come organismi intermedi, se predisposti a svolgere le mansioni o le funzioni richiamate nei punti precedenti (da non confondersi con l'esercizio delle funzioni amministrative di ordinaria competenza dell'Ente locale quale beneficiario di sovvenzioni per la realizzazione di opere o servizi pubblici), segnatamente per quanto concerne i programmi di interventi per lo sviluppo locale.

Relativamente all'ambito dello sviluppo locale, si segnala altresì che nella Bozza tecnico-amministrativa del QSN è raccomandata la valorizzazione della previsione regolamentare – per le Regioni dell'Obiettivo “Convergenza”- di destinare risorse del FSE al sostegno di azioni intraprese collettivamente dalle parti sociali in specifiche aree territoriali per promuovere, tramite “il confronto fra gli Enti locali e il Partenariato economico-sociale”, l'affermarsi di una partnership socio-economica in grado di partecipare alle fasi di definizione, realizzazione, gestione e valutazione di progetti territoriali.

Rilevasi, inoltre, per completezza, che nell'ambito dei programmi regionali di sviluppo rurale sono previste, a sostegno di azioni ascrivibili allo sviluppo locale rurale, specifiche destinazioni di risorse del FEASR (con caratteri del tutto simili alla sovvenzione globale) a beneficio dei Gruppi di Azione Locali (GAL) a loro volta corrispondenti agli organismi intermedi.

#### 1.3.3.5. I Grandi Progetti

I Grandi Progetti, definiti come “un'operazione comprendente una serie di lavori, attività o servizi in sé intesa a realizzare un'azione indivisa di precisa natura tecnica o economica che ha finalità chiaramente identificate e il cui costo complessivo supera i 25 milioni di euro nel

caso dell'ambiente e i 50 milioni di euro negli altri settori" (cfr. art 39), pur non costituendo una materia peculiare dei Comuni singoli o associati, richiedono una notazione particolare in quanto rientranti nel campo di interesse di questi sotto i seguenti profili:

come operazioni di cui i Comuni possano essere gli eventuali "beneficiari" *ex* punto 4 dell'articolo 2 del regolamento generale;

come l'operazione principale di un progetto integrato o complesso in ordine al quale sia esperibile il conferimento in capo a Comuni di delega di funzioni afferenti alla gestione del Programma Operativo;

quale oggetto rilevante rispetto a piani territoriali e/o a strumenti urbanistici di competenza precipua dei Comuni, ed, eventualmente, a "piani integrati per lo sviluppo urbano sostenibile" (cfr. art 44).

Circa l'attuale fase del processo di programmazione è opportuno segnalare che i redigenti Programmi Operativi FESR devono comprendere "un elenco indicativo dei grandi progetti di cui è prevista la presentazione nel corso del periodo di programmazione affinché siano approvati dalla Commissione "(cfr. art. 37, §1, lettera h), e che, nel caso di progetti compiutamente definiti, i relativi elaborati possano essere presentati alla Commissione insieme ai programmi operativi.

#### 1.3.3.6. Avvertenze per la fase redazionale dei PO

Considerato che le norme sopra richiamate non pongono alcun obbligo alle autorità responsabili dei Programmi Operativi di fare affidamento ad organismi intermedi per lo svolgimento di mansioni o di funzioni inerenti alla attuazione del programma e che la Bozza tecnico-amministrativa del QSN ha, di fatto, demandato il conferimento di tale materia, per quanto concerne i POR, all'ordinamento di ciascuna Regione ed alle relative intese partenariali, ne consegue che per gli Enti locali singoli o associati la possibilità di accedere alla delega delle predette mansioni o funzioni discende soltanto dall'eventuale inserimento nei redigenti Programmi Operativi delle designazioni di cui al comma 2 dell'articolo 59 e dalla previsione delle condizioni programmatico ed amministrative per renderle operanti.

Dette condizioni avrebbero potuto essere già state previste nei DSR qualora fosse stato deciso di estendere anche alla sfera dei programmi della coesione nazionale il ricorso agli istituti di decentramento gestionale di cui trattasi (in proposito, si segnala il precedente di finanziamenti FAS assicurati ai Patti Territoriali), sia pure con il rinvio ad una regolamentazione successiva per quanto concerne la scelta dei settori e/o delle aree di applicazione e la scelta dei criteri per la selezione di merito fra i soggetti idonei in conformità delle citate norme comunitarie.

In particolare, si osserva che nei confronti delle coalizioni di Comuni ove siano state costituite forme evolute di gestione associata di funzioni amministrative con delega, nulla vieta che possano essere applicati meccanismi analoghi a quelli sopra richiamati per le Città, comportanti cioè la previsione dell'attribuzione del ruolo di organismi intermedi alle strutture comuni di gestione dei PIT delle quali fosse accertata l'idoneità a svolgere tale ruolo.

#### *1.3.4. Il focus delle politiche urbane*

Conformemente alla norma del § 4, lettera b) dell'art. 27 del regolamento generale, secondo cui le priorità tematiche e territoriali della strategia del QSN comprendono, "se del caso", "azioni relative allo sviluppo urbano sostenibile", si riscontra che nel novero delle dieci priorità generali indicate nella Bozza tecnico-amministrativa del QSN (appresso, per brevità, il QSN), la priorità VIII è dedicata alla "Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani".

Detta priorità si articola nell'obiettivo generale di "promuovere la competitività e l'innovazione delle città e delle reti urbane e migliorare la qualità della vita, puntando sulla selettività, sulle conoscenze, sull'integrazione fra le scale di programmazione" e in tre obiettivi specifici dedicati, rispettivamente, a: I) promuovere la competitività e l'innovazione delle città e delle reti urbane e fornire servizi di qualità ai bacini territoriali sovra comunali e regionali di riferimento; II) elevare la qualità della vita attraverso la lotta al disagio e alla marginalità urbana; III) favorire il collegamento delle città e dei sistemi territoriali con le reti materiali e immateriali dell'accessibilità e della conoscenza.

#### 1.3.4.1. Le cornici istituzionali, strategiche e operative

Il QSN contempla che detti obiettivi debbano essere coniugati in una visione unitaria, volta a favorire la massima integrazione degli interventi, e basati “sugli indirizzi e sulle priorità definiti negli strumenti di programmazione economica, pianificazione e gestione territoriale vigenti ai diversi livelli di governo coinvolti”, e declinati nella programmazione operativa in relazione alle peculiarità dei contesti e alle tipologie territoriali. Circa queste ultime si segnala che “le unità territoriali” oggetto della presente priorità potranno comprendere oltre alle “città metropolitane” e, ovviamente, alle città, anche i “sistemi territoriali intercomunali”, o “territori di progetto” per sostenere lo sviluppo di iniziative su Comuni singoli o associati (anche in ambiti territoriali inter-regionali e/o transfrontalieri o che perseguano obiettivi transnazionali).

Le città metropolitane e le altre città, identificate dagli strumenti di pianificazione territoriale e strategici regionali, e i sistemi territoriali, composti da agglomerazioni intercomunali caratterizzate da sistemi produttivi inter-connessi o da aree bacino per servizi a scala territoriale e composte da centri urbani diversi per numero, estensione e dimensione”, sono difatti ritenuti “i luoghi privilegiati di integrazione tra politica ordinaria e politica regionale, da sostenere attraverso appropriati sistemi di cooperazione istituzionale”. La programmazione operativa della politica regionale aggiuntiva, pertanto, dovrà collocarsi in cornici istituzionali, strategiche e operative (nazionali, regionali e sub-regionali, ndr.) che garantiscano una visione integrata tra la pianificazione urbanistico-territoriale, il sistema storico paesaggistico-ambientale e lo sviluppo economico, l’integrazione degli investimenti e l’efficace coordinamento con le politiche e i programmi di settore, apportandovi un peculiare contributo in ordine ai temi dello sviluppo e dell’attrazione, della qualità della vita, dei collegamenti materiali e immateriali, da declinare nella programmazione operativa, anche in relazione alle tipologie territoriali e alle peculiarità dei contesti.

Relativamente all’ambito nazionale, è specificamente previsto nel QSN che siano identificati, in un rapporto partenariale fra Amministrazioni centrali e Regioni, le “localizzazioni di programmi nazionali di infrastrutture che possano rappresentare una

effettiva economia esterna per i sistemi urbani e produttivi regionali e locali” e i pertinenti territori, definiti “territori del mutamento”, affinché “le Istituzioni regionali possano individuare, di concerto con il sistema delle Autonomie locali, priorità e tempistica degli investimenti nelle Città metropolitane e nei Sistemi territoriali” per coordinarli con gli investimenti previsti dalle strategie e dalla programmazione nazionali e con altri programmi per reti infrastrutturali delle agenzie nazionali (ANAS, Ferrovie dello Stato, ENAC, Autorità Portuali). E’ previsto altresì che “i processi di coordinamento – da cui emergerà la rispettiva compatibilità, complementarietà e sinergia di strategie e piani operativi – potranno formalizzarsi nell’ambito delle Intese Istituzionali di Programma”.

Per i Comuni singoli e associati interessati alla presente priorità si rende pertanto preliminarmente necessaria la ricognizione dei contenuti di una politica regionale circa la questione urbana (possibilmente distinta o rintracciabile nell’ambito degli strumenti di pianificazione territoriale), e specificamente delle “informazioni sull’approccio allo sviluppo urbano sostenibile”, il cui inserimento nei Programmi Operativi FESR è previsto dal §4 lettera a) dell’articolo 37 del regolamento generale, per quanto concerne gli indirizzi strategici, le missioni ed i ruoli attribuiti ai diversi territori e, soprattutto, i parametri di integrazione/connessione con le politiche di settore nazionali e regionali di maggior impatto per il territorio, in modo che ciascun Comune possa collocarvi in modo coerente i propri piani e programmi strategici e comunque, a discendere, verificarne la coerenza dei propri interventi o pacchetti di interventi che si intendano eleggere ai finanziamenti di pertinenza della politica di coesione unificata (POR e FAS).

Viceversa, una diffusa produzione di programmi strategici urbani o di sviluppo territoriale, debitamente filtrati tramite i criteri di selezione dei programmi della politica di coesione unitaria, può stimolare (ove inesistenti o incompleti) la formulazione di disegni regionali di sviluppo urbano o di “piani integrati per lo sviluppo urbano sostenibile”, e, intanto, concorrervi attraverso la creazione dal basso di un mosaico di strumenti di pianificazione strategica urbana.

Si segnala, difatti, che l’art. 42 bis del regolamento generale, dedicato agli strumenti di ingegneria finanziaria, contempla l’ammissibilità di spese connesse ad operazioni

comprendenti contributi per “fondi per lo sviluppo urbano, ossia (di) fondi che investono in partenariati tra i settori pubblico e privato e (in) altri progetti inclusi in un piano integrato per lo sviluppo urbano sostenibile”, con ciò attribuendo un carattere ordinatore a quest’ultimo.

#### 1.3.4.2. La programmazione operativa regionale

La “programmazione operativa regionale” (i programmi unificati alla scala regionale, i PO e i programmi FAS, ndr.) identificherà le unità territoriali beneficiarie degli interventi differenziando le soluzioni fra città metropolitane, città e sistemi territoriali e privilegiando interventi a maggior valore aggiunto atti a:

- 1) generare sviluppo economico, conoscenza, innovazione, elevando il livello e la qualità dei relativi servizi avanzati;
- 2) assicurare vivibilità e sostenibilità ambientale in coerenza con gli obiettivi definiti nelle strategie di Lisbona e di Goteborg;
- 3) migliorare le connessioni con le infrastrutture e le reti sovra-regionali e internazionali, ai fini della concentrazione di risorse e di interventi da realizzarsi attraverso progetti integrati e complessi secondo schemi e disegni progettuali flessibili.

Per il Mezzogiorno e, nell’ambito di questo, soprattutto per le Regioni della “Convergenza”, le predette linee di intervento dovranno accompagnarsi a risposte specifiche, di carattere multisetoriale e plurifondo, sui temi di lotta alle marginalità nelle aree periferiche e peri-urbane, del recupero socioeconomico ed ambientale delle medesime, e per favorire il raggiungimento di target di servizio per i servizi minimi essenziali nei settori opportunamente identificati in funzione delle necessità accertate.

Alla programmazione operativa regionale è posta la missione di:

- a) valorizzare i piani strategici vigenti o in via di elaborazione, ricorrendo al coinvolgimento del Partenariato locale, nella definizione di strategie e priorità e di eventuali piani di intervento, e nella valutazione della rispondenza del processo di pianificazione strategica a requisiti minimi di qualità e avanzamento;

- b) indicare ipotesi e modalità e/o stabilire regole e incentivi adeguati affinché le Amministrazioni locali coinvolgano, nelle fasi di identificazione e impostazione di progetti e interventi, i soggetti con radicamento locale o altri portatori di interesse extra-locale;
- c) promuovere, “accanto alle partnership di progetto,.. iniziative in partenariato pubblico-privato per la mobilitazione di risorse finanziarie e gestionali di operatori privati (anche del terzo settore), concentrando l’attenzione non solo su schemi di finanza di progetto per opere con sufficienti margini di redditività finanziaria, ma anche su concessioni (di costruzione e gestione, di bene pubblico, di servizio pubblico locale), su strumenti societari (società miste e STU), o su schemi innovativi di urbanistica consensuale o perequativa, eventualmente rendendo disponibili risorse pubbliche non finanziarie di proprietà comunale o di altri enti”.

La Cooperazione territoriale europea, di cui all’omonimo Obiettivo, potrà favorire sia il riposizionamento delle Città italiane su specifici mercati-obiettivo, sia la crescita economica equilibrata delle Città situate nelle aree frontaliere, sia le iniziative per contrastare esclusione e disagio quali quelle concernenti presidi ospedalieri, trasporto integrato, centri per servizi comuni, etc.; (cfr. anche gli “scambi” di cui alla lettera b del punto 3 dell’art. 6 del reg. (CE) 1080/2006).

Inoltre, l’impostazione e l’attuazione di progetti integrati multiregionali e multilivello, intesi a favorire la connessione strategica e operativa alle reti interregionali, transnazionali e internazionali, “dovrà essere sostenuta da un’apposita riserva di premialità nazionale, da assegnare secondo criteri e processi di valutazione che valorizzino gli obiettivi di concentrazione, convergenza e multiscalarità (da concertare nelle sedi istituzionali a ciò preposte)”.

#### 1.3.4.3. I sistemi di selezione

Il QSN pone l’accento sui sistemi di selezione da differenziare, a cura della programmazione operativa regionale, per singoli interventi e per progetti integrati in funzione del perseguimento degli obiettivi priorità di cui trattasi, di quelli specifici propri, e

degli obiettivi generali di raggiungere l'obiettivo di concentrazione territoriale degli interventi e di massimizzare l'addizionalità e l'effetto leva finanziario delle risorse aggiuntive.

Nelle Regioni del Mezzogiorno, i sistemi di selezione potranno inoltre essere indirizzati a favorire il raggiungimento di target di servizio per i servizi minimi essenziali, e, soprattutto nei territori della "Convergenza", a promuovere una maggiore partecipazione delle donne e/o di categorie svantaggiate a progetti ed interventi di pertinenza dell'*urban welfare*.

Più specificamente, è fissato che le programmazioni operative regionali prevedano procedure univoche per la valutazione *ex ante* e per la selezione degli interventi basate sui seguenti criteri e prerogative minimi "di qualità" dei progetti integrati e interventi:

- a) integrazione delle proposte progettuali per interventi infrastrutturali e immateriali per l'erogazione di servizi di interesse pubblico con piani esecutive di gestione;
- b) completamento e ottimizzazione di iniziative strategiche e progettuali rivelatesi proficue;
- c) co-finanziamento locale per singoli interventi o per pacchetti di interventi/progetti integrati;
- d) partecipazione finanziaria di operatori privati;
- e) meccanismi per favorire la cooperazione orizzontale per le reti di Comuni e per sostenere strategie e progetti operativi integrati tra Comune metropolitano e altri Comuni della cintura metropolitana;
- f) partecipazione delle donne e/o di categorie svantaggiate a progetti e interventi, in particolare per la valorizzazione sociale.

Le proposte di intervento dei Comuni o di altri soggetti proponenti dovranno essere corredate di studi di fattibilità realizzati avendo come riferimento "le linee guida elaborate e inviate al CIPE in seguito alla delibera 106/99"; con l'ulteriore prescrizione che quelle espresse dal partenariato pubblico-privato dovranno essere valutate attraverso studi di fattibilità che ne articolino le ipotesi legali, socioeconomiche, tecnico-urbanistiche, finanziarie, gestionali e istituzionali. Sarà la programmazione operativa ad indicare soglie o

casi specifici che rendano non strettamente necessaria la preparazione dello studio di fattibilità.

#### 1.3.4.4. I rapporti “Regioni – Comuni - Sistema delle Autonomie locali”

Relativamente ai “rapporti fra Regioni–Comuni–Sistema delle Autonomie locali”, il QSN, dopo avere richiamato che detti rapporti per quanto attiene alla pianificazione e programmazione territoriale sono disciplinati dalla legislazione o dagli strumenti istituzionali regionali che “definiscono il ruolo e le attribuzioni delle Autonomie locali” a tale riguardo, declina come segue le indicazioni circa il conferimento di funzioni gestionali:

- “per progetti e programmi per le città e sistemi metropolitani, la programmazione operativa regionale potrà adottare specifici Accordi di Programma da elaborare attraverso procedure negoziali che ne identifichino gli obiettivi strategici, i piani di investimento, la struttura e le fonti finanziarie, i meccanismi gestionali e amministrativi”;
- “per la gestione strategica, operativa, tecnica, finanziaria e amministrativa dei progetti integrati, sarà la programmazione regionale operativa a definire la divisione di responsabilità tra Regioni e Autonomie locali nelle diverse fasi del ciclo progettuale”;

fatti salvi i seguenti principi:

- che la programmazione per le città e per i sistemi territoriali favorisca “il decentramento alle Amministrazioni locali delle funzioni rilevanti per una efficace definizione e attuazione di programmi o progetti integrati”;
- che nel caso delle città metropolitane il principio di cui al punto precedente possa “concretizzarsi in meccanismi di delega delle funzioni da organismo intermedio alle Amministrazioni comunali o alla partnership di progetto metropolitana per la gestione dei relativi progetti integrati”, a condizione della presenza di garanzie di solvibilità, di buona gestione finanziaria e di competenza nell’organismo intermedio e con l’avvertenza che “il livello e ampiezza del suo utilizzo terrà conto del concetto di proporzionalità con le risorse disponibili a livello regionale”;

- che nelle istituzioni comunali con responsabilità di coordinamento o attuazione di progetti integrati (tramite gli uffici unici o altri organismi inter-comunali), già in fase di impostazione del progetto, siano definiti appropriati meccanismi istituzionali e di gestione operativa delle attività progettuali, “anche attraverso l’assunzione di impegni finanziari pluriennali per garantire continuità ed efficacia nelle diverse fasi del ciclo di progetto”;
- che, per i progetti integrati, si eviti “nelle istituzioni regionali” la frammentazione settoriale delle competenze e delle responsabilità degli interlocutori (che certamente non ha giovato nella esperienza di conduzione dei PIT dell’attuale ciclo di programmazione, ndr.).

#### *1.3.5. Rafforzamento del Partenariato istituzionale nel processo di programmazione*

Le citate opportunità per gli Enti locali, relative in particolare agli ambiti sia della definizione dei programmi delle politiche di coesione, sia del decentramento delle relative funzioni gestionali, potranno essere pienamente colte, in sede di redazione di detti programmi, subordinatamente ad una efficace applicazione dell’istituto del partenariato istituzionale previsto dal combinato disposto degli articoli 11, 28 (§1) e 32 (§2) della proposta del Regolamento Generale concernenti il sistematico ricorso al “principio della stretta cooperazione” per “la preparazione e la sorveglianza del quadro di riferimento strategico nazionale nonché per la preparazione, l’attuazione, la sorveglianza e la valutazione dei programmi operativi”, da assicurarsi non solo fra la Commissione Europea e lo Stato Membro ma anche - nell’ambito di ciascun Stato Membro- con le autorità e gli organismi da esso designati “conformemente alle norme e alle prassi nazionali vigenti”.

Al predetto partenariato compete, ad esempio, il concorso alla definizione dei caratteri della citata delega di funzioni alle autorità cittadine in materia di utilizzazione delle risorse dei Fondi Strutturali comunitari per il “trattamento della questione urbana” e la valutazione se e come possa cogliersi l’opportunità offerta della assegnazione di sovvenzioni globali alle città all’uopo selezionate quali organismi intermedi per la programmazione e la gestione delle predette risorse.

Rilevasi che un ulteriore campo di coinvolgimento del sistema delle Autonomie locali discende dalla sopra citata disciplina comunitaria per lo sviluppo rurale nel cui ambito l'articolo 6 prevede espressamente che il sostegno da parte del FEASR debba essere "gestito in stretta consultazione ("partenariato") fra la Commissione e gli Stati Membri nonché con le autorità e gli enti designati dagli Stati membri conformemente alla prassi nazionali inclusi: a) gli *enti pubblici territoriali...*", e che il partenariato debba intervenire "...nella preparazione, attuazione e sorveglianza e valutazione dei programmi di sviluppo rurale". Conseguentemente è previsto, nel § 2 del successivo articolo 7, che il Comitato di Sorveglianza di detti Programmi debba comprendere "i partners di cui all'articolo 6". Analoghi riferimenti sono ravvisabili, d'altronde, anche nella disciplina per il Fondo Sociale Europeo (FSE).

#### 1.3.5.1. Un sistema di *governance* regionale multilivello

Il predetto rinvio alle "norme e alle prassi nazionali vigenti" richiede l'attivazione di istituti e di prassi negoziali idonei a configurare un sistema di *governance* regionale multilivello per il coinvolgimento ordinario delle Autonomie locali nei processi di programmazione settoriale e generale dello Stato e della Regione, le cui fonti giuridiche nel nostro Ordinamento sono ravvisabili:

- negli artt. 3 e 4 del TUEL (D.Lgs. 18 agosto 2000, n.267) dedicati, rispettivamente, al sistema regionale delle Autonomie locali e alla programmazione regionale e locale a proposito della quale è previsto, in particolare, che "i Comuni e le Province concorrono alla determinazione degli obiettivi contenuti nei piani e programmi dello Stato e delle Regioni" (§2) e che la legge regionale "stabilisce forme e modi della partecipazione degli Enti locali alla formazione dei piani e programmi regionali e degli altri provvedimenti della Regione";
- nel § 4 dell'articolo 123 della Costituzione comportante l'obbligo della previsione negli Statuti Regionali della disciplina del Consiglio delle Autonomie Locali " (CAL) quale organo di consultazione fra le Regioni e gli Enti locali", oltre che nei precedenti artt. 118 e 119;

- negli statuti regionali e nelle leggi regionali di procedure della programmazione, ove esistenti.

Ne consegue, alla scala regionale, una configurazione a due livelli composta dal citato Consiglio delle Autonomie Locali, da prevedersi negli Statuti regionali e da disciplinare mediante Legge regionale, a cui compete esprimere pareri obbligatori ma non vincolanti su proposte di legge o altri atti di competenza del Consiglio regionale ed esprimere eventualmente indirizzi e raccomandazioni circa temi di manifesto interesse del sistema delle Autonomie locali, e da un Tavolo interistituzionale di origine negoziale, in quanto derivante da un apposito Protocollo di intesa da stipularsi fra il Presidente della Regione e i Presidenti delle Associazioni regionali rappresentative degli Enti locali, per l'esame congiunto, con cadenza periodica, di questioni di comune interesse al fine della eventuale condivisione/preparazione delle relative soluzioni.

L'assetto sopra rappresentato, (funzionante in alcune Regioni quali la Toscana, da alcuni anni, e la Puglia), contempla il superamento dell'organismo della Conferenza Permanente delle Autonomie Locali, di cui tutte le Regioni si sono dotate nel corso degli anni '90 e che ha generalmente funzionato come sede ordinaria per un confronto periodico fra Giunta regionale e i rappresentanti, variamente designati, delle Autonomie locali.

Nei casi prevalenti in cui non esistano e non siano operanti né il Consiglio delle AA.LL, né il predetto Tavolo interistituzionale, è certamente raccomandabile che una qualunque sede sia istituita o attivata, a partire, ovviamente, dalla Conferenza Permanente degli EELL, affinché possano svolgersi regolarmente le funzioni del Partenariato istituzionale in ordine della redazione dei predetti programmi comunitari e della azioni FAS.

