

## DOSSIER EUROPA

### La programmazione dei fondi strutturali 2007-2013: gli obiettivi e i programmi operativi

#### Premessa

#### La nuova strategia comunitaria<sup>1</sup>

Una crescita più intensa e maggiori posti di lavoro per tutte le regioni e città dell'Unione europea sono gli obiettivi della politica di coesione tra il 2007 e il 2013. In questo arco di tempo le risorse destinate alla coesione, 308 miliardi di euro, saranno volte a sostenere le agende regionali della crescita e di stimolare la creazione di posti di lavoro. L'81,54% dell'importo complessivo è concentrato sull'obiettivo "Convergenza", di cui possono fruire gli Stati membri e le regioni più svantaggiate. Nelle regioni rimanenti, circa 15,95% dei Fondi strutturali verranno destinati a sostegno dell'innovazione, dello sviluppo sostenibile, di una migliore accessibilità e di progetti di formazione contestualmente all'obiettivo "Competitività regionale e occupazione". Un altro 2,52% sarà inoltre disponibile per la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale nell'ambito dell'obiettivo "Cooperazione territoriale europea". La politica di coesione e la politica regionale dovrebbero stimolare nelle regioni in ritardo di sviluppo una crescita ulteriore con la conseguente creazione di nuovi posti di lavoro. Queste le principali novità rispetto al periodo 2000-2006:

- un collegamento più forte con la rinnovata agenda per la crescita e l'occupazione<sup>2</sup>, che prevede un maggior coinvolgimento del livello regionale e locale;
- un approccio più strategico;
- una maggiore semplificazione (strumenti ridotti da sei a tre, fasi della programmazione ridotte da tre a due, un principio di "proporzionalità" rinnovato, maggiore responsabilità e trasparenza nella gestione dei fondi da parte degli Stati membri e delle regioni). Sulla base del nuovo [regolamento generale](#) dei Fondi strutturali<sup>3</sup>, e degli [Orientamenti strategici comunitari](#)<sup>4</sup> da questi previsti, gli Stati membri preparano i Quadri strategici di riferimento nazionali e i Programmi operativi nazionali e regionali.

#### Il QSN<sup>5</sup>

Il Quadro Strategico Nazionale ([QSN](#)) è il documento di orientamento strategico che l'Italia ha presentato alla Commissione il 2 marzo 2007. Esso è il risultato di un esteso e intenso percorso e confronto partenariale fra amministrazioni centrali e regionali, esponenti del partenariato istituzionale e di quello economico e sociale avviato il 3 febbraio 2005 con l'approvazione, da parte della Conferenza Unificata, delle "[Linee guida](#) per l'elaborazione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013". Le Linee guida hanno dato seguito alla riforma della politica di coesione europea unificando la programmazione della politica regionale comunitaria - cofinanziata dai Fondi strutturali - e della politica regionale nazionale - sostenuta dal Fondo per le aree sottoutilizzate. Nel QSN gli obiettivi, le priorità, le regole della politica regionale di sviluppo sono stabilite in modo unitario e orientano la programmazione operativa e l'attuazione di entrambe le fonti di finanziamento della politica regionale comunitaria e nazionale. I contenuti del Quadro riflettono la consapevolezza che la politica regionale di sviluppo può offrire un forte contributo alla ripresa della competitività e della produttività dell'intero Paese attraverso il miglioramento dei servizi collettivi e delle competenze, una maggiore concorrenza dei mercati dei servizi di pubblica utilità e dei capitali, incentivi appropriati per favorire l'innovazione pubblica e privata.

<sup>1</sup> Da Inforegio, Nota sintetica "Regioni e città per la crescita e l'occupazione: una rassegna dei regolamenti 2007-2013 per la politica di coesione e la politica regionale"

<sup>2</sup> La politica di coesione 2007-2013 costituirà un elemento fondamentale della cosiddetta "Strategia di Lisbona", facendone propri gli obiettivi fondamentali: crescita, competitività occupazione.

<sup>3</sup> 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, pubblicato in GUUE L 210/25 del 31/07/2006.

<sup>4</sup> Decisione del Consiglio sugli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione, pubblicati in GUUE serie L, n. 291 del 21/10/2006

<sup>5</sup> Dalla Nota di sintesi del QSN, MISE - DPS

## I nuovi obiettivi della politica di coesione

Nel periodo 2007-2013 il FESR, l'FSE e il Fondo di coesione contribuiscono al raggiungimento di tre obiettivi: Convergenza (FESR; FSE e Fondo di coesione), Competitività regionale e occupazione (FESR; FSE) e Cooperazione territoriale europea (FESR). Le regioni con un PIL regionale inferiore al 75% della media UE sono ammesse a fruire degli interventi per l'obiettivo Convergenza, mentre tutte le altre regioni hanno accesso all'obiettivo Competitività regionale e occupazione. L'ammissibilità geografica delle regioni nel contesto dell'obiettivo di Cooperazione territoriale europea interessa le regioni transfrontaliere oppure quelle che rientrano in ambiti di cooperazione transnazionale e si basa su una decisione della Commissione.

### L'obiettivo «Convergenza»

Questa priorità, analoga all'attuale Obiettivo 1, mira ad accelerare la convergenza delle regioni meno avanzate migliorando le condizioni per crescita e l'occupazione, tramite l'aumento e il miglioramento della qualità degli investimenti nel capitale fisico e umano, lo sviluppo dell'innovazione e della società dei saperi, l'adattabilità ai cambiamenti economici e sociali, la tutela e il miglioramento dell'ambiente e l'efficienza amministrativa. L'Obiettivo «Convergenza» riguarda le regioni con un prodotto interno lordo pro capite (PIL/abitante), calcolato in base ai dati relativi all'ultimo triennio antecedente l'adozione del regolamento, inferiore al 75% della media dell'UE allargata. In un UE27 questo obiettivo interessa – in 17 Stati membri – 84 regioni con una popolazione di 154 milioni di persone, il cui PIL pro capite è inferiore a 75% della media comunitaria nonché – su una base di esclusione progressiva (phasing-out) – altre 16 regioni con 16,4 milioni di abitanti il cui PIL supera soltanto di poco la soglia a causa dell'effetto statistico dell'UE allargata.

La [decisione della Commissione](#) europea del 4 agosto 2006 fissa l'elenco delle regioni ammesse a beneficiare del finanziamento dei Fondi strutturali nell'ambito dell'obiettivo «Convergenza» per il periodo 2007-2013.<sup>6</sup>

L'importo disponibile contestualmente all'obiettivo Convergenza è di € 251,1 miliardi, pari a 81,5% del totale ed è ripartito come segue: € 189,6 miliardi per le regioni Convergenza, mentre € 12,5 miliardi sono riservati alle regioni “phasing-out”<sup>7</sup> e € 61,6 miliardi al Fondo di coesione, il quale interessa 15 Stati membri.

### L'obiettivo «Competitività regionale e occupazione»

Le regioni non ammissibili ai programmi di convergenza potranno beneficiare dell'obiettivo «Competitività». Al di fuori delle regioni meno avanzate, questo obiettivo mira a rafforzare la competitività e il potere di attrazione delle regioni e l'occupazione anticipando i cambiamenti economici e sociali, inclusi quelli connessi all'apertura degli scambi, mediante l'incremento e il miglioramento della qualità degli investimenti nel capitale umano, l'innovazione e la promozione della società dei saperi, l'imprenditorialità, la tutela e il miglioramento dell'ambiente e il miglioramento dell'accessibilità, l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e lo sviluppo di mercati del lavoro inclusivi. L'Obiettivo «Competitività» svolgerà un ruolo essenziale per evitare l'insorgere di nuovi squilibri a svantaggio di regioni che, altrimenti, verrebbero penalizzate da fattori socioeconomici sfavorevoli senza poter contare su sufficienti aiuti pubblici. In un UE di 27 Stati saranno ammesse a fruire di tali finanziamenti 168 regioni in totale, che rappresentano 314 milioni di abitanti. Tra di esse 13 regioni rappresentano le cosiddette aree di “phasing-in”<sup>8</sup> e sono oggetto di stanziamenti finanziari speciali in virtù del loro precedente status di regioni “Obiettivo 1”.

La [Decisione della Commissione](#) del 4 agosto 2006 fissa l'elenco delle regioni ammesse a beneficiare del finanziamento dei Fondi strutturali a titolo transitorio e specifico nell'ambito dell'obiettivo «Competitività regionale e occupazione» per il periodo 2007-2013.<sup>9</sup>

L'importo di € 49,1 miliardi – dei quali € 10,4 miliardi destinati alle regioni “phasing-in” – corrisponde a poco meno del 16% dello stanziamento totale. Sono interessate a questo obiettivo regioni site in 19 Stati membri.

<sup>6</sup> Pubblicata in GUUE serie L n. 243 del 6.9.2006

<sup>7</sup> Si tratta delle regioni in “sostegno transitorio” che vengono accompagnate gradualmente verso l'uscita dall'obiettivo Convergenza.

<sup>8</sup> Si tratta delle regioni in “sostegno transitorio” che vengono accompagnate gradualmente verso l'ingresso nell'obiettivo Competitività.

<sup>9</sup> Pubblicata in GUUE serie L n. 243 del 6.9.2006.

### L'obiettivo «Cooperazione territoriale europea»

Questo obiettivo, che trae spunto dall'esperienza dell'iniziativa comunitaria Interreg, punta a intensificare la cooperazione su tre livelli: cooperazione transfrontaliera mediante programmi congiunti; cooperazione a livello delle zone transnazionali; reti di cooperazione e di scambio di esperienze sull'intero territorio dell'Unione.

L'Obiettivo «Cooperazione» mira a favorire uno sviluppo equilibrato, armonico e sostenibile del territorio europeo. La cooperazione transfrontaliera interesserà le regioni situate lungo i confini terrestri interni e talune frontiere terrestri esterne, nonché alcune regioni ai confini marittimi. La popolazione che vive nelle zone transfrontaliere corrisponde a 181,7 milioni (37,5% della popolazione complessiva dell'UE), mentre tutte le regioni e tutti i cittadini dell'UE rientrano in uno dei 13 ambiti attuali di cooperazione transnazionale.

L'importo finanziato è pari a € 7,75 miliardi (2,5% del totale), ripartiti come segue: € 5,57 miliardi per l'elemento transfrontaliero, € 1,58 miliardi per l'elemento transnazionale e € 392 milioni per la cooperazione interregionale.

### Come sono stati declinati gli obiettivi comunitari nel QSN

La strategia identificata nel QSN si sviluppa attorno a quattro macro obiettivi:

- (a) sviluppare i circuiti della conoscenza;
- (b) accrescere la qualità della vita, la sicurezza e l'inclusione sociale nei territori;
- (c) potenziare le filiere produttive, i servizi e la concorrenza;
- (d) internazionalizzare e modernizzare l'economia, la società e le amministrazioni.

Partendo da questi obiettivi sono state definite dieci priorità tematiche, rivolte a obiettivi di produttività, competitività e innovazione. Le priorità interessano l'intero Paese, ma si declinano con intensità e modalità differenziate fra le due macro-aree geografiche, Centro Nord e Mezzogiorno, e fra gli obiettivi comunitari di riferimento ("Convergenza", "Competitività regionale e occupazione", "Cooperazione territoriale"). Per ciascuna priorità del QSN, a salvaguardia della necessaria addizionalità strategica della politica regionale, è stata identificata la modalità di integrazione con la politica ordinaria nazionale.

I macro-obiettivi e le priorità tematiche sono così articolati:

MACRO-OBIETTIVI	Priorità di riferimento
a) Sviluppare i circuiti della conoscenza	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane (Priorità 1);</li> <li>• Promozione, valorizzazione e diffusione della Ricerca e dell'innovazione per la competitività (Priorità 2)</li> </ul>
b) Accrescere la qualità della vita, la sicurezza e l'inclusione sociale nei territori	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uso sostenibile e efficiente delle risorse ambientali per lo sviluppo (Priorità 3);</li> <li>• Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale (Priorità 4).</li> </ul>
c) Potenziare le filiere produttive, i servizi e la concorrenza	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività per lo sviluppo (Priorità 5);</li> <li>• Reti e collegamenti per la mobilità (Priorità 6);</li> <li>• Competitività dei sistemi produttivi e occupazione (Priorità 7);</li> <li>• Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani (Priorità 8).</li> </ul>
d) Internazionalizzare e modernizzare	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse (Priorità 9);</li> <li>• Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali e efficaci (Priorità 10).</li> </ul>

## I Programmi Operativi

La parte prevalente della programmazione operativa 2007-2013 dei fondi strutturali sarà attuata nel quadro di Programmi Operativi Regionali (POR), mentre un'altra parte, più esigua, nel quadro di Programmi Operativi Nazionali affidati alla responsabilità di amministrazioni centrali. I Programmi Operativi Regionali saranno monofondo, ossia finanziati o dal FESR o dal FSE.

I Programmi Operativi Regionali saranno articolati per macroarea "Competitività e occupazione" (a sua volta articolata in programmi delle Regioni Centro-nord e programmi delle Regioni Mezzogiorno) e "Convergenza". Ad essi le Regioni assoceranno la programmazione delle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate secondo i principi della programmazione unitaria.

### ELENCO DEI PROGRAMMI OPERATIVI REGIONALI

#### Competitività regionale e occupazione / CENTRO-NORD

Emilia Romagna	POR FESR, POR FSE
Friuli Venezia Giulia	POR FESR, POR FSE
Lazio	POR FESR, POR FSE
Liguria	POR FESR, POR FSE
Lombardia	POR FESR, POR FSE
Marche	POR FESR, POR FSE
P .A. Bolzano	POR FESR, POR FSE
P .A. Trento	POR FESR, POR FSE
Piemonte	POR FESR, POR FSE
Toscana	POR FESR, POR FSE
Umbria	POR FESR, POR FSE
Valle d'Aosta	POR FESR, POR FSE
Veneto	POR FESR, POR FSE

#### Competitività regionale e occupazione /MEZZOGIORNO

Abruzzo	POR FESR, POR FSE
Molise	POR FESR, POR FSE
Sardegna – sostegno transitorio	POR FESR, POR FSE

#### Convergenza / MEZZOGIORNO

Basilicata – sostegno transitorio	POR FESR, POR FSE
Calabria	POR FESR, POR FSE
Campania	POR FESR, POR FSE
Puglia	POR FESR, POR FSE
Sicilia	POR FESR, POR FSE

Una parte della programmazione operativa 2007-2013 del Quadro si realizzerà nelle regioni "Convergenza" attraverso Programmi Operativi Nazionali (Istruzione, Ricerca e competitività, Sicurezza, Reti per la mobilità, Governance e azioni di sistema) che, per ragioni attinenti al sistema di competenze istituzionali e alla funzionalità e all'efficacia attese, saranno a titolarità di una amministrazione centrale. Altri Programmi Nazionali, finanziati con risorse FAS, consentiranno di attuare interventi diretti alle stesse priorità con riferimento all'intera area del Mezzogiorno. Il Programma Operativo Nazionale "Azioni di sistema", finanziato con il contributo del FSE, sarà attuato in entrambe le aree "Convergenza" e "Competitività e occupazione". La presenza della componente FAS di livello centrale associata ai PON cofinanziati dai Fondi strutturali assicurerà un'azione congiunta e integrata su numerosi aree tematiche prioritarie in favore di tutte le regioni del Mezzogiorno, quindi anche delle regioni Competitività.

## ELENCO DEI PROGRAMMI NAZIONALI

<b>PO Convergenza</b>		<b>Programmi nazionali</b>	
Sicurezza	PON FESR		
Istruzione	PON FESR, PON FSE	Istruzione	PNM FAS
Ricerca e competitività	PON FESR	Ricerca e competitività	PNM FAS
Reti e mobilità	PON FESR	Reti e mobilità	PNM FAS
Governance e AT	PON FESR, PON FSE	Governance e AT	PNM FAS
<b>PO Competitività regionale e occupazione</b>			
Azioni di sistema	PON FSE		

Sulla scorta delle indicazioni del Documento Strategico del Mezzogiorno, la strategia del Quadro si attua anche attraverso due Programmi Operativi Interregionali, ovvero una forma di intervento volta a realizzare una strategia e conseguire obiettivi che si riferiscono (sia sotto il profilo territoriale sia per ragioni di efficacia e funzionalità dell'intervento) ad aree più ampie di quelle di una singola regione. I Programmi Operativi Interregionali sono promossi, programmati e, a secondo dei casi, anche attuati da coalizioni di amministrazioni prevalentemente regionali con il contributo, l'accompagnamento e/o la partecipazione di uno o più centri di competenza nazionali. Il Quadro prevede che tali programmi operativi interregionali siano riferiti al tema dell'energia rinnovabile ed a quello dei grandi attrattori culturali, naturali e turismo.

## ELENCO PROGRAMMI INTERREGIONALI

<b>Po Interregionali Convergenza</b>		<b>Programmi Nazionali Interregionali Mezzogiorno</b>	
Energie rinnovabili e risparmio energetico	POIN FESR	Energia rinnovabile	PNIM FAS
Attrattori culturali, naturali e turismo	POIN FESR	Cultura e turismo	PNIM FAS

L'obiettivo "Cooperazione territoriale" sarà perseguito attraverso l'attuazione di Programmi Operativi di Cooperazione Territoriale in un ambito di forte coerenza e integrazione con la programmazione della politica regionale unitaria, comunitaria e nazionale.