

APAT

Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici

**Piccoli Comuni: modalità di accesso ai finanziamenti
comunitari**

Tutor didattico:

Giovanni Michele Pompejano

Stagista:

Maria Cristina Tommasino

Servizio per la Promozione della Formazione Ambientale

INDICE

Introduzione	3.
Cap.1 I Piccoli Comuni	6..
1.1 <i>Associazionismo e Unioni tra Comuni</i>	6.
1.2 <i>Progetto ‘Piccoli Comuni’</i>	11
Cap.2 I fondi strutturali	14
Cap.3 I Documenti di programmazione.....	24
3.1 <i>Il Quadro Comunitario di Sostegno (QCS)</i>	24
3.2 <i>I Programmi Operativi Regionali (POR)</i>	29
3.3 <i>I Documenti Unici di Programmazione (DOCUP)</i>	31
3.4 <i>Il Complemento di Programmazione (CdP)</i>	35
Cap.4 Modalità e condizioni di finanziamento	36
Cap.5 La progettazione integrata.....	38
Conclusioni.....	43
Ringraziamenti	45
Allegato I	46
Allegato II	47.
Bibliografia.....	48

Introduzione

«Li chiamano *minori* e sono l'Italia migliore. Oppure comuni *polvere*, quasi li si dovesse soffiare via da un Paese avvezzo ai grandi numeri di scarsa identità, mentre sono l'ultimo appiglio di un'Italia dimenticata di sé. Sono i *Piccoli Comuni*, ma non piccolo mondo antico: al contrario è qui che si gioca il futuro dell'Italia.»¹

5.868 per l'esattezza: tanti sono i Piccoli Comuni italiani che non arrivano a 5000 abitanti; dei quali ben 3.644 (il 45% del totale degli 8.096 comuni italiani) hanno una popolazione inferiore ai 2000 abitanti.

Nell'ambito del Servizio per la Promozione della Formazione Ambientale dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT), il progetto 'Piccoli Comuni' o meglio il progetto per la 'formazione ambientale e strumenti di monitoraggio della gestione ambientale a livello locale' è orientato alla diffusione delle informazioni relative allo stato dell'ambiente a livello locale verso comuni con meno di 2000 abitanti, Comunità Montane ed Enti Locali al fine di supportare in termini tecnico-scientifici la gestione del governo locale in ordine alle condizioni ambientali, economiche e sociali.

Con questo progetto si propone un modello operativo che si configura come un efficace strumento gestionale dei fenomeni socio-economico-territoriali in atto, nonché come mezzo idoneo a 'suggerire' corrette scelte di programmazione politica e tecnico-amministrativa.

In tale contesto, il presente lavoro di ricerca è volto a fornire utili indicazioni per l'attivazione, da parte dei Piccoli Comuni, dei Fondi comunitari disponibili per le regioni italiane, o parti di regione, in ritardo di sviluppo rispetto alla media comunitaria. Sarà fornita pertanto una

¹ Cesare Fiumi, 2003, *Il nostro bene comune, viaggio nella piccola grande Italia*, Sette, supplemento al Corriere della Sera.

panoramica generale sui Fondi Strutturali, sui documenti di programmazione necessari per attivare tali Fondi (Quadro Comunitario di Sostegno, Programmi Operativi Regionali, Documenti Unici di Programmazione e Complementi di Programmazione), nonché cenni sulle condizioni e modalità di accesso ai finanziamenti comunitari, e sulla progettazione integrata differenziata nelle diverse regioni italiane.

I Fondi strutturali costituiscono infatti lo strumento con cui l'Unione Europea persegue la propria politica comunitaria di coesione economica e sociale tra le regioni degli Stati membri. Si tratta in sostanza di meccanismi finanziari che supportano le azioni dei singoli Paesi finalizzate a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni europee. A differenza degli altri programmi europei, che sono gestiti direttamente da Bruxelles, dalla fase di pubblicazione dei bandi, di selezione dei progetti fino all'erogazione dei finanziamenti, i fondi strutturali sono costituiti da fondi europei gestiti però a livello nazionale dalle Regioni o dai Ministeri.

La coesione economica e sociale è da molti anni uno degli obiettivi prioritari dell'Unione Europea. Promuovendo la coesione l'Unione favorisce infatti lo sviluppo armonioso, equilibrato e duraturo delle attività economiche, la crescita dell'occupazione e la valorizzazione delle risorse umane, la tutela e il miglioramento dell'ambiente, l'eliminazione delle ineguaglianze e la promozione della parità tra uomini e donne.

E' però necessario evidenziare che *l'integrazione degli aspetti ambientali* in tutte le politiche di governo, posta in passato come esigenza primaria di una politica ambientale di tipo preventivo, ha acquisito negli anni un peso crescente fino a diventare *l'asse fondamentale delle politiche di sviluppo comunitarie*. L'Unione Europea conferisce ad essa il massimo rilievo formale, traducendola in un vero e proprio obbligo giuridico (articolo 6 del testo consolidato del Trattato di Amsterdam), il cui rispetto è soggetto al controllo della Corte di giustizia europea. Tutte le politiche - mercato unico,

fiscalità, sviluppo, occupazione, territorio, commercio internazionale, settori prioritari - *devono perciò rispondere in maniera integrata agli obiettivi prioritari di carattere, non solo sociale ed economico, ma anche ambientale.* Tale integrazione è una *conditio sine qua non* per una crescita sostenibile che rispetti l'ambiente, e comincia a coniugarsi in strategie, obiettivi, finanziamenti e accordi internazionali.

Cap.1 I Piccoli Comuni

1.1 Associazionismo e Unioni tra Comuni

In Europa, la Francia e l'Italia sono le nazioni dove la popolazione è maggiormente distribuita; nel nostro Paese ben 5868 Comuni hanno meno di cinquemila abitanti, pari al 72% dei Comuni italiani. Viviamo una ricchezza insediativa che può definirsi come “L'opera di diffondere equamente la popolazione”, “frutto di secoli” e di una “civiltà generale, piena e radicata” che ha favorito la distribuzione “generosamente su tutta la faccia del Paese”.

Ma lo spopolamento e l'impovertimento di vaste aree – soprattutto pedemontane, montane e insulari – hanno nel secondo dopoguerra assunto caratteri strutturali delineando un'Italia che possiamo definire del “disagio insediativo”. Ciononostante le migliaia di centri abitati ed i nuclei insediativi presenti in queste aree hanno prodotto nei secoli un patrimonio straordinario fatto di beni culturali e ambientali, tradizioni, abilità manifatturiere, saperi e sapori. Valorizzare questo patrimonio rappresenta perciò una straordinaria occasione per competere senza soccombere ad una globalizzazione omologante, per far contare sempre di più la forza del locale nello scenario globale.

Si riportano di seguito cifre dettagliate relative ai comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti e il relativo numero di abitanti.

Tab.1 Distribuzione dei piccoli comuni e popolazione nelle varie regioni

Regione	Comuni sotto i 5000 abitanti	Totale abitanti
Piemonte	1.077	1.282.343
Valle d'Aosta	73	85.430
Lombardia	1.154	2.221.921
Trentino Alto Adige	312	460.450
Veneto	329	831.664
Friuli Venezia Giulia	162	308.709
Liguria	183	236.225
Emilia Romagna	166	454.487
Toscana	141	344.042
Umbria	63	136.943
Marche	179	333.681
Lazio	259	464.707
Abruzzo	253	375.446
Molise	124	156.777
Campana	339	726.222
Puglia	87	237.068
Basilicata	97	198.518
Calabria	326	685.957
Sicilia	198	494.484
Sardegna	316	546.050

Fonte²

Altro elemento di notevole interesse risiede nel fatto che nel nostro Paese nella stragrande maggioranza dei casi il *mondo rurale* coincide con i piccoli comuni che da soli rappresentano il 70% del territorio e il 40% della popolazione. Non tutti ovviamente i piccoli comuni possono essere considerati rurali, come pure diverse appaiono le problematiche relative ai piccoli comuni rurali siano essi montani oppure di pianura o pedemontani. Inoltre, non tutti i comuni di minore dimensione demografica possono essere considerati in ritardo di sviluppo, dipendendo quest'ultimo dal sistema di sviluppo locale nel quale sono inseriti.

² <http://www.piccolicomuni.com/prima.html> del giorno 18/12/2003.

Più specificatamente, i Piccoli Comuni rappresentano lo scheletro delle autonomie locali, sono determinanti per l'attuazione del decentramento, delle politiche di sviluppo locale, per il mantenimento di livelli minimi dei servizi pubblici essenziali. Per consentire che queste realtà svolgano al meglio queste funzioni è necessario dare luogo ad organiche politiche di sviluppo, dedicando disposizioni mirate non più ritagliate dai Comuni di maggiori dimensioni.

Per questo motivo di notevole interesse risulta il tema dell'*associazionismo intercomunale* (Comuni che gestiscono servizi in forma associata) che è oggi di grande attualità.

L'associazionismo intercomunale, infatti, permette di sviluppare al meglio funzioni e servizi per accresciuti livelli di qualità, senza costi aggiuntivi. In molti servizi gestiti dai Comuni in forma associata si riscontrano, infatti, economie di scala, fenomeno per effetto del quale è possibile la riduzione del *costo unitario* di un servizio se questo viene fornito o in *maggior quantità* o su *un maggior territorio* e, in alcuni casi, la possibilità di mantenere il servizio stesso.

Per questo le forme di *associazioni tra i Comuni* possono garantire la somministrazione dei servizi con accresciuti livelli di qualità, al pari di quelli forniti dagli Enti di grandi dimensioni, con parametri analoghi, perché organizzati in relazione ad una più ampia dimensione demografica (maggior numero di cittadini-utenti) e, quindi, con una concreta riduzione delle aree di maggiore svantaggio e/o di arretratezza. Viene così recuperata una crescente competitività di tali territori, diminuendo sensibilmente il *gap* rispetto alle città, attraverso un processo diffuso di modernizzazione del Paese, coerentemente all'attuazione della politica di coesione e di sviluppo che da anni persegue l'Unione Europea.

Peraltro, ad esempio, la costituzione delle *Unioni* è un processo sostenuto da incentivi statali (regolamentati dal decreto del Ministero

dell'Interno del 22 dicembre 2000) e regionali (previsti dall'art. 33 del D.Lgs n. 267/00) e si caratterizza per la nascita di un Ente locale vero e proprio dotato di autonomia finanziaria e organizzativa e finalizzato alla gestione associata di funzioni e servizi comunali e, quindi, Ente responsabile dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità gestionale, secondo le strategie sopra evidenziate.

Per questo è fondamentale individuare l'*ambito ottimale territoriale* entro il quale poter avviare processi di crescita socio-economica, interagendo con le risorse, talvolta presenti ma spesso latenti, per uno sviluppo autonomo duraturo ed autopropulsivo, con il coinvolgimento per prima dei *Sindaci*, nonché di tutti i soggetti operanti sul territorio, attraverso la metodica, appunto, della concertazione istituzionale, del partenariato diffuso e della programmazione partecipata.

E' proprio nei confronti dei piccoli comuni, ma soprattutto verso tali associazioni o unioni, che il presente lavoro è maggiormente rivolto; vengono infatti fornite utili informazioni relative alla disponibilità di finanziamenti comunitari, nonché le modalità di accesso a questi, necessari per una corretta gestione e sviluppo del territorio nell'ambito della più ampia azione formativa prevista dal progetto 'Piccoli Comuni' dell'APAT.

Appare infatti evidente come l'emarginazione dei piccoli comuni produca enormi esternalità negative a carico della collettività, quali: il dissesto idrogeologico connesso alla mancata cura del territorio per effetto dello spopolamento, la congestione nei grandi centri urbani e i connessi problemi di degrado ambientale, la perdita di identità culturale delle comunità locali, la perdita del valore patrimoniale locale, e così via. Nel complesso, quindi, i costi connessi all'emarginazione dei piccoli comuni appaiono di consistenza rilevante.

Ne consegue che proporre misure in grado di rivitalizzare i piccoli comuni costituisce non solo una scelta di politica economica, ma anche una

opportunità in termini di uso razionale delle risorse per il fine ultimo della crescita del reddito e dell'occupazione, anche in un contesto di intervento pubblico orientato al mercato.

1.2 Progetto 'Piccoli Comuni'

Nell'ambito del Progetto 'Piccoli Comuni' l'azione di formazione ambientale è prevista svilupparsi attraverso una prima fase di individuazione e messa a punto di una metodologia semplice di schematizzazione dei problemi socio-economico-ambientali capace di sintetizzare i principali aspetti su cui il decisore è chiamato a pronunciarsi; la seconda fase consiste invece nella sperimentazione, verifica e validazione dello strumento attraverso una campagna mirata a riscontrare, oltre che i primi risultati, anche eventuali perfezionamenti necessari in corso d'opera.

Gli obiettivi del progetto sono:

- Promuovere la conoscenza e l'uso di una metodologia standardizzata al fine di sostenere l'approccio gestionale del governo locale;
- Studiare le modalità di trasformazione del territorio locale nel tempo, fornendo indicazioni a carattere ambientale;
- Individuare la capacità portante degli ambiti territoriali;
- Favorire le iniziative di sviluppo, quando coniugate con le esigenze di tutela ambientale;
- Supportare l'azione amministrativa mediante l'uso di strumenti con modalità semplificata;
- Commisurare un monitoraggio ambientale capace di attraversare le diverse ecologie e di essere in grado di cogliere gli aspetti spaziali degli ecosistemi, ponendosi come valido supporto nell'organizzazione dello spazio specifico.
- Identificare i meccanismi di vulnerabilità del paesaggio agrario e del sistema paesistico per la scelta di un opportuno modello interpretativo, mettendo in relazione le strutture spaziali con le dinamiche dei processi.

Le attività di formazione ambientale del Progetto ‘Piccoli Comuni’ sono orientate, pertanto, alla crescita delle conoscenze di un determinato contesto territoriale, basandosi in particolare su alcune disposizioni di legge, tra le quali la Legge attuativa del Disegno di Legge n.1942 del 21 gennaio 2003: “Misure per il sostegno e la valorizzazione dei comuni con popolazione pari o inferiore ai 5000 abitanti” con caratteristiche analoghe e cioè:

- Il collocamento in zone territoriali dissestate o montane;
- L’evidenza di situazione di possibile marginalità culturale, economica e sociale, o con decrementi sensibili di popolazione;
- La collocazione in zone caratterizzate da difficoltà di comunicazione, perifericità o frammentazione territoriale.

Con questa legge vengono promosse, infatti, attività e servizi a livello regionale per tutelare l’arredo urbano, l’ambiente e il paesaggio, favorendo l’utilizzo di materiali di costruzione locali, l’installazione di antenne collettive per la ricezione radiotelevisiva, la limitazione dell’impatto ambientale dei tracciati degli elettrodotti e degli impianti di telefonia mobile e radiodiffusione e soprattutto per garantire un ‘equilibrato governo del territorio’, assicurando l’efficienza e la qualità dei servizi essenziali con particolare riferimento all’ambiente, alla valorizzazione dei prodotti agro-alimentari tradizionali, ai programmi di *E-government*, all’istruzione scolastica, allo sviluppo ed incentivo di attività commerciali, di insediamento ed in materia di servizi idrici.

Nell’ottica di fornire un supporto alle Amministrazioni Locali per consentire il raggiungimento ed il mantenimento di un equilibrato governo del territorio, il Progetto ‘Piccoli Comuni’ si prefigge l’intento di sviluppare una serie di attività preliminari per avviare un *network* territoriale a carattere nazionale su cui l’Agenzia per la Protezione dell’Ambiente e dei servizi

Tecnici (APAT) possa promuovere una serie di servizi essenziali di riferimento per gli amministratori locali.

Il Progetto ‘Piccoli Comuni’ è quindi orientato alla costituzione di un *Network* dei Piccoli Comuni, orientato all’interscambio delle conoscenze tecnico-scientifiche per una corretta gestione dell’ambiente (conservare e valorizzare il patrimonio della ‘Piccola Grande Italia’), in particolare per le comunità montane che rappresentano un importante presidio contro il dissesto idrogeologico.

Cap.2 I fondi strutturali

I Fondi strutturali costituiscono uno degli strumenti con cui l'Unione Europea persegue la propria politica comunitaria di coesione economica e sociale tra le regioni degli Stati membri, gli altri sono la Banca Europea per gli Investimenti (BEI) e il fondo di coesione³. L'obiettivo congiunto di questo sistema di azioni è quello di ridurre il divario tra gli Stati (o regioni di Stati) in ritardo di sviluppo e quelli più avanzati; si tratta in altre parole di meccanismi finanziari che supportano le azioni dei singoli Paesi finalizzate a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni europee.

Si tratta in sostanza di meccanismi finanziari che supportano le azioni dei singoli Paesi finalizzate a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni europee. A differenza degli altri programmi europei, che sono gestiti direttamente da Bruxelles, dalla pubblicazione dei bandi all'erogazione dei finanziamenti, i fondi strutturali sono costituiti da fondi europei gestiti però a livello nazionale dalle Regioni o dai Ministeri.

La coesione economica e sociale è da molti anni uno degli obiettivi prioritari dell'Unione Europea. Promuovendo la coesione l'Unione favorisce infatti lo sviluppo armonioso, equilibrato e duraturo delle attività economiche, la crescita dell'occupazione e la valorizzazione delle risorse umane, la tutela e il miglioramento dell'ambiente, l'eliminazione delle ineguaglianze e la promozione della parità tra uomini e donne.

E' però necessario evidenziare che *l'integrazione degli aspetti ambientali* in tutte le politiche di governo, posta in passato come esigenza primaria di una politica ambientale di tipo preventivo, ha acquisito negli anni un peso crescente fino a diventare *l'asse fondamentale delle politiche di sviluppo comunitarie*. L'Unione Europea conferisce ad essa il massimo rilievo formale, traducendola in un vero e proprio obbligo giuridico (articolo 6 del

³ Si tratta di un fondo speciale in favore degli Stati membri dove il PIL è inferiore al 90% della media comunitaria. Attualmente rientrano in questa categoria Grecia, Portogallo, Irlanda e Spagna.

testo consolidato del Trattato di Amsterdam), il cui rispetto è soggetto al controllo della Corte di giustizia europea. Tutte le politiche - mercato unico, fiscalità, sviluppo, occupazione, territorio, commercio internazionale, settori prioritari - *devono perciò rispondere in maniera integrata agli obiettivi prioritari di carattere, non solo sociale ed economico, ma anche ambientale.* Tale integrazione è una *conditio sine qua non* per una crescita sostenibile che rispetti l'ambiente, e comincia a coniugarsi in strategie, obiettivi, finanziamenti e accordi internazionali.

In particolare, i fondi strutturali (Regolamento CE n. 1260 del 21 giugno 1999) sono strumenti finanziari predisposti dall'Unione Europea per:

- promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni europee in ritardo di sviluppo;
- riconvertire le aree in declino industriale;
- lottare contro la disoccupazione;
- facilitare l'inserimento professionale dei giovani;
- accelerare la riforma agraria

La Comunicazione della Commissione europea "Agenda 2000" ha riformato la disciplina dei fondi strutturali per il periodo di programmazione 2000-2006, riducendo il numero degli strumenti e concentrandone l'efficacia.

Per il nuovo settennio i fondi strutturali sono quattro:

- Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR - Reg. CE 1783/99);
- Fondo Sociale Europeo (FSE – Reg. CE 1784/99);
- Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia, sezione «orientamento» (FEAOG – Reg. CE 1257/99);
- Strumento Finanziario di Orientamento per la Pesca (SFOP – Reg. CE 1263/99).

La maggior parte della dotazione finanziaria (circa il 90%), viene concentrata nel conseguimento di tre obiettivi principali:

Obiettivo 1: promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni che presentano ritardi nello sviluppo; rientrano in questa categoria le regioni il cui Prodotto Interno Lordo (PIL) pro capite sia inferiore al 75% della media comunitaria. Il PIL è misurato secondo gli standard del potere d'acquisto e calcolato sulla base dei dati disponibili al 26 Marzo 1999.

Per quanto riguarda l'Italia, le regioni che rientrano nell'Obiettivo 1 sono **Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia**. A queste si aggiunge il **Molise** in sostegno transitorio o *phasing-out*.⁴

Obiettivo 2: favorire la riconversione economica e sociale delle zone con difficoltà strutturali; rientrano in questa categoria regioni con popolazione e superficie significative che presentino emergenze economiche e sociali. E' finanziato dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR).

Rientrano nell'obiettivo 2 le seguenti zone:

- zone **industriali** con tasso di disoccupazione superiore alla media comunitaria, percentuale di posti di lavoro nel comparto industriale superiore alla media comunitaria e flessione dell'occupazione nel settore industriale;
- zone **rurali** con scarsa densità di popolazione o elevato tasso di occupati in agricoltura, abbinati a un elevato tasso di disoccupazione o a una diminuzione della popolazione;
- zone **urbane** che presentano almeno uno dei seguenti criteri: elevato tasso di disoccupazione di lunga durata, elevato livello

⁴ Il Regolamento generale (art. 6 Reg. CE n. 1260/99,) prevede un sostegno transitorio o *phasing out* per le regioni o zone che erano ammissibili agli obiettivi regionalizzati del periodo di programmazione 1994-1999 e che non lo sono più per il 2000-2006. Si tratta di un regime transitorio decrescente che permette l'uscita graduale dal sostegno comunitario per spese strutturali. Lo scopo del *phasing out* è quello di evitare l'improvvisa interruzione degli aiuti e facilitare il consolidamento dei risultati degli interventi strutturali precedenti.

di povertà, ambiente degradato, criminalità e delinquenza, basso livello di istruzione;

- zone **dipendenti** dalla pesca con una quota significativa di occupati nel settore pesca e diminuzione dei posti di lavoro nello stesso settore.

Il massimale di popolazione comunitaria ammissibile all'Obiettivo 2 è fissato dal regolamento nella misura del 18% (Regolamento CE n. 1260 del 1999). Il massimale relativo a ciascuno Stato membro è fissato dalla Commissione europea in base a diversi criteri (distribuzione popolazione in zone industriali e rurali, livello di disoccupazione di lunga durata ecc).

E' possibile consultare in Allegato I la cartina delle zone italiane ammesse all'obiettivo 2 (decisione della Commissione CE n. 2000/530 del 27 luglio 2000, modificata con decisione CE n. 2001/363 del 27 aprile 2000).

Obiettivo 3: favorire l'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione; rientrano in questa categoria le regioni non in Obiettivo 1.

In particolare, le misure previste nell'ambito di questo obiettivo, applicabili alle zone che non rientrano nell'Obiettivo 1, promuovono:

- politiche attive del mercato del lavoro e lotta alla disoccupazione;
- accesso al mercato del lavoro con un'attenzione particolare alle persone a rischio di esclusione sociale;
- potenziamento dell'occupabilità grazie a sistemi di istruzione e formazione permanenti misure adeguate per anticipare e favorire l'adattamento ai mutamenti economici e sociali;
- pari opportunità fra l'uomo e la donna

L'obiettivo 3 è il quadro di riferimento per tutte le azioni a favore delle risorse umane sul territorio nazionale, a prescindere dalle specificità regionali. Tiene conto di quanto previsto dal Titolo sull'occupazione del Trattato di Amsterdam e della nuova Strategia europea per l'occupazione. L'obiettivo 3 è finanziato dal Fondo Sociale Europeo (FSE).

I fondi strutturali cofinanziano, quindi, interventi nelle regioni europee che rientrano negli obiettivi prioritari 1, 2 e 3 e sono organizzati in base ai seguenti principi:

- *complementarità* con le azioni degli Stati membri e *partnership* con le autorità competenti, comprese le parti economiche e sociali più rappresentative, per la concertazione sulle fasi di preparazione, finanziamento, sorveglianza e valutazione degli interventi (l'attuazione è di competenza degli Stati membri);
- *coordinamento* con gli altri strumenti finanziari dell'Unione Europea (fondo di coesione, BEI, FEI);
- *addizionalità* rispetto alle spese pubbliche degli Stati membri (i fondi strutturali cofinanziano gli interventi e non si sostituiscono a queste ultime);
- *compatibilità* e conformità con i Trattati, le politiche comunitarie e gli atti derivati, comprese le norme sulla concorrenza, gli appalti pubblici, la tutela dell'ambiente e le pari opportunità. Possono partecipare ai finanziamenti dei fondi: enti, organismi pubblici e privati, imprese e singole persone.

In particolare, il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), gestito dalla Direzione Generale per la Politica Regionale della Commissione Europea, contribuisce principalmente allo sviluppo e all'adeguamento

strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo (Obiettivo 1) o alla riconversione economica e sociale delle regioni con difficoltà strutturali (Obiettivo 2) sostenendo:

- Il sistema produttivo con investimenti durevoli nelle imprese, soprattutto per le Piccole e Medie Imprese;
- La ricerca e lo sviluppo tecnologico allo scopo di favorire le nuove tecnologie e l'innovazione;
- Lo sviluppo della società dell'informazione;
- Lo sviluppo del turismo e degli investimenti culturali;
- La protezione e il miglioramento dell'ambiente, tenendo conto dei principi di precauzione e di azione preventiva nel sostegno allo sviluppo economico;
- La parità tra uomini e donne nel campo dell'occupazione;
- La cooperazione transnazionale, transfrontaliera e interregionale nel settore dello sviluppo locale.

Il **Fondo Sociale Europeo (FSE)**, gestito dalla Direzione Generale per l'Occupazione e gli Affari Sociali della Commissione Europea, consente l'attuazione della politica sociale e della strategia europea per l'occupazione, degli interventi di formazione professionale orientati alla salvaguardia del posto di lavoro.

Il fondo sostiene le seguenti attività:

- Istruzione e formazione professionale, apprendistato, formazione di base, etc;
- Aiuti all'occupazione e al lavoro autonomo;
- Nel settore della ricerca, della scienza e dello sviluppo tecnologico, formazione *post lauream* e formazione di dirigenti e tecnici presso istituti di ricerca ed imprese;
- Sviluppo di nuove forme di occupazione;

Il Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia (FEAOG) sezione «orientamento», gestito dalla Direzione Generale per l'Agricoltura della Commissione Europea, finanzia interventi di sviluppo rurale legato alle attività agricole e alla loro riconversione:

- Miglioramento delle strutture nelle aziende agricole delle strutture di trasformazione di commercializzazione dei prodotti agricoli;
- Riconversione e riorientamento del potenziale di produzione agricola, introduzione di nuove tecnologie e miglioramento della qualità dei prodotti;
- Incentivazione della produzione non alimentare;
- Sviluppo forestale sostenibile;
- Diversificazione delle attività al fine di svilupparne di complementari o alternative;
- Mantenimento e consolidamento di un tessuto sociale vitale nelle zone rurali;
- Sviluppo di attività economiche e mantenimento e creazione di posti di lavoro, allo scopo di garantire un migliore sfruttamento del potenziale esistente;
- Miglioramento delle condizioni di lavoro e di vita;
- Mantenimento e la promozione di sistemi di coltivazione a bassi consumi intermedi;
- Tutela e promozione di un alto valore naturale e di un'agricoltura sostenibile che rispetti le esigenze ambientali;
- Abolizione delle ineguaglianze e promozione della parità di opportunità fra uomini e donne, in particolare mediante il sostegno a progetti concepiti e realizzati da donne.

Lo **Strumento Finanziario di Orientamento per la Pesca (SFOP)** infine è gestito dalla Direzione Generale per la Pesca della Commissione Europea, sostiene lo sviluppo della pesca, dell'acquacoltura e della trasformazione e commercializzazione dei relativi prodotti, finanziando:

- Rinnovo della flotta e ammodernamento delle navi da pesca;
- Adeguamento dello sforzo di pesca;
- Piccola pesca costiera;
- Società miste;
- Misure di carattere socio-economico;
- Protezione delle risorse alieutiche delle zone marine costiere;
- Acquacoltura;
- Attrezzatura dei porti di pesca;
- Trasformazione e commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura;
- Promozione e ricerca di nuovi sbocchi;
- Azioni realizzate dagli operatori del settore;
- Compensazioni finanziarie in seguito ad arresto temporaneo delle attività;
- Azioni innovative ed assistenza tecnica.

Per le Regioni dell'*Obiettivo 1*, l'erogazione dei Fondi strutturali è subordinata all'approvazione del **Quadro Comunitario di Sostegno (QCS)**, che sancisce il formale avvio dell'utilizzo delle risorse destinate, in Italia, allo sviluppo del Mezzogiorno. L'attuazione del QCS avviene mediante strategie e linee d'azione definite nei Programmi Operativi Regionali (POR) e nei Programmi Operativi Nazionali (PON), le cui misure di attuazione, con i rispettivi beneficiari e piani finanziari, sono esplicitati nei Complementi di Programmazione (CdP).

Per le Regioni *Obiettivo 2*, in seguito alla definizione delle zone del territorio regionale rientranti nell'Obiettivo, si passa alla fase di elaborazione e approvazione della strategia di intervento delineata negli strumenti attuativi, i Documenti Unici di Programmazione (DOCUP), e nei rispettivi Complementi di Programmazione (CdP).

I Fondi strutturali sono finalizzati a finanziare, per il restante 10% della loro dotazione, i Programmi di Iniziativa Comunitaria e le azioni innovatrici, anche per le zone che non rientrano in uno degli obiettivi prioritari.

I **Programmi di Iniziativa Comunitaria**, sono delle azioni intraprese su iniziativa della Comunità, volte ad integrare quelle avviate nell'ambito degli obiettivi prioritari, che possono essere così elencati:

-INTERREG III: riguarda la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale volta a incentivare uno sviluppo armonioso, equilibrato e duraturo dell'insieme dello spazio comunitario. Il programma è finanziato dal FESR.

-URBAN: volto a promuovere uno sviluppo urbano sostenibile, attraverso il finanziamento di progetti di rivitalizzazione economica e sociale delle città e delle zone adiacenti in crisi. Finanziato dal FESR.

-LEADER: finalizzato a promuovere lo sviluppo integrato, endogeno e sostenibile delle aree rurali, si propone di sperimentare soluzioni originali ai problemi di crescita delle aree rurali che possano costituire un esempio per le future politiche dell'Unione Europea. Finanziato dal FEAOG.

-EQUAL: finanzia progetti di cooperazione transnazionale per promuovere nuove pratiche di lotta alle discriminazioni e alle disuguaglianze di ogni tipo in relazione al mercato del lavoro. Finanziato dal FSE.

Dotazione finanziaria (1999):1.172 milioni di euro di cui: INTERREG III 426, URBAN 108, EQUAL 371, LEADER + 267.

Le **azioni innovatrici**, invece, possono essere definite come interventi di tipo sperimentale, volti a favorire studi, progetti pilota e scambi per individuare pratiche innovative per migliorare la qualità degli interventi finanziati dagli obiettivi prioritari. Sono finalizzate a verificare la possibilità di estendere a tutti i Paesi dell'Unione alcuni sistemi o metodologie particolari. Per il periodo di programmazione 2000-2006 viene loro riservato lo 0,65% delle risorse globali.

Possono accedere ai finanziamenti dei Fondi Strutturali gli Enti, gli organismi pubblici, gli organismi privati, le imprese, nonché le singole persone.

Cap.3 I Documenti di programmazione

3.1 Il Quadro Comunitario di Sostegno (QCS)

Il **Quadro comunitario di sostegno (QCS)** è il documento approvato dalla Commissione Europea, d'intesa con lo Stato membro interessato, sulla base della valutazione del Piano presentato dallo stesso Stato. Il QCS contiene la fotografia della situazione di partenza, la strategia, le priorità d'azione, gli obiettivi specifici, la ripartizione delle risorse finanziarie, le condizioni di attuazione. Il QCS 2000-2006 per le regioni italiane obiettivo 1 è stato approvato dalla Commissione europea il 1° agosto 2000, con decisione n. C2050.

Il QCS è articolato in assi prioritari e attuato tramite uno o più Programmi Operativi. In Italia, il processo formativo di tali documenti è stato avviato nel dicembre 1998 con il coordinamento del Ministero dell'Economia e delle Finanze Tesoro. I soggetti coinvolti sono stati: regioni, amministrazioni nazionali, enti locali e parti economiche e sociali. Il processo si è concluso con l'elaborazione dei questi documenti:

- Programma di Sviluppo per il Mezzogiorno (PSM)
- Programmi Operativi Regionali (POR)
- Programmi Operativi Nazionali (PON)

Il QCS 2000-2006 per le regioni italiane obiettivo 1 comprende 7 Programmi Operativi Regionali (POR) e 7 Programmi Operativi Nazionali (PON).

La finalità del QCS è quella di coordinare gli interventi e renderli più efficaci rispetto alla riduzione del ritardo economico-sociale delle aree del Mezzogiorno d'Italia sulla base di quanto evidenziato dalla strategia di sviluppo.

L'obiettivo generale del QCS consiste in:

- conseguimento di un tasso di crescita del Mezzogiorno significativamente superiore a quello dell'Unione Europea;
- riduzione drastica del disagio sociale.

Le misure d'intervento previste dal QCS sono co-finanziate dai fondi strutturali comunitari (FESR, FSE, FEAOG, SFOP) e da fondi nazionali pubblici e privati.

Nello specifico, il QCS 2000-2006 per le regioni Obiettivo 1 è articolato su sei assi prioritari. Gli assi prioritari sono le sei aree di intervento del QCS 2000-2006, individuate nel capitolo 3 del documento. Rappresentano le priorità strategiche per le scelte di investimento da realizzare nel periodo di programmazione (art. 9, Reg. CE n. 1260/99):

- **Asse I:** Valorizzazione delle risorse naturali e ambientali (*Risorse naturali*)
- **Asse II:** Valorizzazione delle risorse culturali e storiche (*Risorse culturali*)
- **Asse III:** Valorizzazione delle risorse umane (*Risorse umane*)
- **Asse IV:** Potenziamento e valorizzazione dei sistemi locali di sviluppo (*Sistemi locali di sviluppo*)
- **Asse V:** Miglioramento della qualità delle città, delle istituzioni locali e della vita associata (*Città*)
- **Asse VI:** Rafforzamento delle reti e nodi di servizio (*Reti e nodi di servizio*)

Per ogni asse è stata individuata una specifica strategia con i relativi obiettivi *globali* che si articolano in obiettivi *specifici*. Questi ultimi riflettono le diverse linee di azione previste all'interno di ogni asse. Per quantificare gli

obiettivi specifici sono stati definiti degli indicatori chiave che garantiscono la rappresentatività, la misurabilità e la governabilità dei dati.

Gli assi sono stati individuati in base a un *approccio integrato* che, grazie al contributo di tutti i settori, faccia convergere gli interventi verso la valorizzazione e la mobilitazione delle risorse del Mezzogiorno. Questo è anche il motivo della scelta strategica che favorisce i Progetti Integrati Territoriali (PIT), di cui si parlerà in seguito.

L'articolazione della strategia in assi prioritari ha lo scopo di concentrare gli interventi sulle aree che possono avere un impatto più rilevante sulla crescita economica del Mezzogiorno, attraverso il rispetto di due **principi trasversali** a tutti gli assi: **la sostenibilità ambientale** e il rispetto delle **pari opportunità** tra uomini e donne. Questi due principi devono essere tenuti in considerazione nella definizione degli obiettivi specifici e nell'individuazione degli interventi di ciascun asse.

Per quanto riguarda il principio della *sostenibilità ambientale*. La strategia ambientale del QCS punta su:

- **miglioramento del contesto ambientale;**
- **valorizzazione delle risorse naturali;**
- **promozione di uno sviluppo che coniughi gli aspetti economici, sociali e ambientali.**

In una prospettiva di *sviluppo sostenibile*, il QCS contiene anche, secondo quanto previsto dal Reg. 1260/99, art.41, la valutazione ambientale *ex-ante* contenuta nel Piano di Sviluppo del Mezzogiorno (PSM), indispensabile come base per la preparazione dei piani e dei programmi.

Il PSM dedica infatti un intero capitolo della valutazione ex ante della situazione ambientale del Mezzogiorno, dalla quale è emerso uno scarso livello di conoscenza delle pressioni esercitate sull'ambiente dalle attività

umane e dello stato qualitativo delle risorse ambientali (aria, suolo, acqua, fauna, etc). I dati disponibili sono pochi e non omogenei a causa di:

- carenza di reti di monitoraggio;
- frammentazione della conoscenza;
- assenza di sistemi informativi ambientali regionali.

Tale elaborato ha messo in evidenza i principali punti di forza e di debolezza della qualità dell'ambiente, ha consentito una individuazione dei potenziali impatti delle strategie e degli interventi, contribuendo a una migliore integrazione della dimensione ambientale in tutti gli Assi di intervento. Questo documento sarà il riferimento rispetto al quale valutare, *in itinere* (valutazione intermedia) ed *ex-post*, il grado di conseguimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale integrati nelle strategie settoriali.

Tale valutazione ex-ante ha quindi contribuito a definire le strategie, gli obiettivi e le linee di intervento del QCS che tengono conto di tre principi generali:

- azione preventiva
- correzione alla fonte dei danni causati all'ambiente
- chi inquina paga

Per dare attuazione al principio della sostenibilità e favorire l'integrazione della componente ambientale in tutti i settori di azione dei fondi strutturali, il QCS ha previsto la costituzione delle *Autorità Ambientali* (AA) all'interno di ogni Programma Operativo.

Il coordinamento tra Autorità ambientali e Autorità di Gestione è garantito dalla *Rete nazionale delle autorità ambientali e delle autorità della programmazione dei fondi strutturali comunitari*. La Rete si occupa anche dell'elaborazione di criteri e metodologie sugli aspetti ambientali dell'azione dei fondi strutturali. Nell'allegato A del QCS sono riportati, infine, gli

indicatori ambientali usati per il monitoraggio della situazione ambientale nel periodo di attuazione del QCS.

3.2 I Programmi Operativi Regionali (POR)

I Programmi Operativi Regionali (POR) sono i documenti, approvati dalla Commissione, che definiscono la strategia d'azione del QCS nelle singole regioni dell'Obiettivo 1 (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna, Sicilia e Molise). Sono gestiti direttamente dalle Amministrazioni Regionali, su indirizzo e coordinamento dell'Amministrazione centrale. I Piani Operativi Regionali sono articolati in Assi prioritari, corrispondenti alle grandi linee di intervento, che il QCS, assume come riferimento nel definire le scelte di investimento da realizzare nel periodo di programmazione.

Tutti i POR hanno un'impostazione uniforme e si dividono in 6 capitoli: analisi della situazione di partenza, strategia di sviluppo, assi prioritari d'intervento (coincidenti a quelli indicati nel QCS), misure, piano finanziario, condizioni di attuazione.

Sinteticamente, ogni Programma Operativo Regionale comprende:

- Gli assi prioritari, con i relativi obiettivi specifici e la valutazione dell'impatto atteso;
- La descrizione sintetica delle misure previste per attuare gli assi;
- Un piano finanziario che precisi per ogni asse e per ogni anno, l'importo della dotazione finanziaria per ciascun Fondo, l'importo totale dei finanziamenti pubblici ammissibili e la stima di quelli privati;
- Le disposizioni di attuazione.

Si riportano di seguito le risorse finanziarie assegnate a ciascun POR, con particolare riferimento alle risorse relative all'Asse I *Risorse Naturali*.

Tab.2. *Risorse finanziarie dei POR e dell'Asse I Risorse Naturali, Euro.*

Regione	POR	Asse I	% Asse I rispetto POR
Basilicata	1.632.586.276	366.781.711	22%
Calabria	3.363.641.000	1.658.802.000	49%
Campania	9.215.897.000	2.561.111.994	28%
Molise	626.245.149	116.205.231	19%
Puglia	6.695.376.694	1.497.485.120	22%
Sardegna	4.670.830.040	1.072.510.000	23%
Sicilia	10.279.240.379	2.178.132.370	21%
Totale	36.483.816.538	9.451.028.426	26%

3.3 I Documenti Unici di Programmazione (DOCUP)

I documenti unici di programmazione (Docup), relativi alla programmazione dell'Obiettivo 2, 2000-2006, sono 14: uno per ciascuna Regione e Provincia Autonoma (Trento e Bolzano) del Centro Nord.

Ciascun **Docup** è stato oggetto di una Decisione comunitaria formale di approvazione a conclusione della *fase negoziale* tra Commissione Europea, Stato italiano e singola regione o provincia autonoma.

Nella prima riunione del Comitato di Sorveglianza di ciascun Docup è stato adottato il relativo Complemento di Programmazione che contiene tutte le specifiche operative necessaria al concreto avvio del programma.

I regolamenti comunitari, inoltre, hanno fissato i vincolanti criteri che dovevano avere le zone cui applicare l'obiettivo 2. Le zone che erano ammesse agli obiettivi 2 e 5b del periodo 1994-1999 e che restano escluse dalla nuova fase di programmazione beneficiano di un sostegno transitorio (*phasing-out*)⁵.

Soltanto dopo un lungo **negoziato** tra il nostro Paese e la Commissione, che ha visto un continuo lavoro di consultazione e di costante parternariato con le Regioni del Centro Nord, si è giunti alla definizione dell'elenco delle zone in cui si applica l'Obiettivo 2 con la Decisione del 27 luglio 2000.

Dopo l'approvazione della mappa delle aree obiettivo 2 e *phasing-out* il CIPE, con propria Delibera dell'agosto 2000, ha definito il quadro finanziario programmatico relativo alle aree del Centro Nord e, pertanto, tutte le Regioni e Province Autonome interessate hanno elaborato e presentato le proprie proposte di Docup entro il novembre 2000.

⁵ Questo regime di aiuto decrescente consente di evitare una improvvisa interruzione dell'aiuto comunitario e, pertanto, favorisce il consolidamento dei risultati degli interventi strutturali precedenti: tale aiuto a carico del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) è decrescente nel tempo e termina il 31 dicembre 2005.

Si sono aperti, quindi, i singoli tavoli negoziali per arrivare alle Decisioni Comunitarie relative ai Docup di ciascuna Regione o Provincia Autonoma. Questa seconda fase negoziale, pur con differenze tra i vari Docup, è iniziata nel febbraio del 2001 per terminare con l'ultima decisione a dicembre 2001⁶.

Si riportano di seguito un prospetto riepilogativo di ripartizione della popolazione e delle risorse finanziarie per l'obiettivo 2 (*Tab 3.a*) e per il *phasing-out* (*Tab. 3.b*) previste in ciascun Docup regionale.

⁶ Parallelamente al negoziato sulla definizione dei Docup, nel corso del 2001, è stato aperto un ulteriore negoziato relativamente ai criteri di attribuzione della riserva di premialità ex art.44 del Regolamento 1260/99 e il Dipartimento ha elaborato la proposta nazionale per l'attribuzione della riserva, che ha ottenuto l'avallo della Commissione nel gennaio del 2002.

Tab.3a. Ripartizione della popolazione e delle risorse finanziarie Obiettivo 2, Euro.

Programmazione dell'obiettivo 2 - 2000 / 2006					
Prospetto riepilogativo di ripartizione della popolazione e delle risorse per l'obiettivo 2					
REGIONI e P.A. del CENTRO NORD	OBIETTIVO 2				
	Popolazione	Risorse comunitarie (compresa indicizzazione)		Risorse nazionali	
		Totale	di cui riserva di premialità	Totale	di cui risorse private
Abruzzo	616.052	193.509.364	8.073.295	579.436.068	296.566.666
Emilia					
Romagna	387.651	121.765.855	5.080.124	123.318.394	6.632.663
Friuli-V.Giulia	278.683	87.537.692	3.652.110	197.171.933	1.439.675
Lazio	1.102.990	346.462.463	14.454.564	476.559.423	64.743.556
Liguria	500.432	160.331.592	6.689.102	1.582.336.790	1.238.912.083
Lombardia	640.294	194.759.216	8.125.438	189.949.384	0
Marche	351.086	110.280.347	4.600.943	161.973.205	56.293.800
P.A. Bolzano	83.424	26.204.485	1.093.263	26.611.222	1.500.000
P.A. Trento	43.188	13.565.872	565.974	30.333.103	0
Piemonte	1.343.402	425.203.761	17.739.684	619.285.506	114.000.000
Toscana	832.274	261.427.302	10.906.859	643.313.444	4.926.300
Umbria	440.053	138.225.955	5.766.847	210.368.726	18.541.667
Valle d'Aosta	40.373	12.681.646	529.084	19.728.213	1.549.370
Veneto	741.915	233.044.450	9.722.713	1.149.050.398	925.728.661
TOTALE	7.401.817	2.325.000.000	97.000.000	6.009.435.809	2.730.834.441

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze

Tab.3b. Ripartizione della popolazione e delle risorse finanziarie zone in phasing-out, Euro.

REGIONI e P.A. del CENTRO NORD	PHASING-OUT				
	Popolazione (effettiva dati ISTAT al 1996)	Risorse comunitarie (compresa indicizzazione)		Risorse nazionali	
		Totale	di cui riserva di premialità	Totale	di cui risorse private
Abruzzo					
Emilia					
Romagna	131.920	6.267.516	253.232	6.346.652	332.368
Friuli-V.Giulia	181.640	13.190.347	532.944	29.723.789	190.231
Lazio	708.671	41.178.783	1.663.790	70.034.500	7.899.509
Liguria	590.997	41.111.644	1.661.076	406.859.566	312.036.468
Lombardia	356.177	14.332.637	579.096	13.997.939	0
Marche	281.802	20.428.722	825.402	30.965.368	11.362.050
P.A. Bolzano	104.163	7.615.339	307.690	7.307.649	0
P.A. Trento	56.965	4.041.830	163.306	9.049.886	0
Piemonte	1.219.627	84.551.810	3.416.236	134.048.074	32.250.000
Toscana	1.058.785	75.001.758	3.030.374	167.764.997	1.232.141
Umbria	253.721	18.803.473	759.736	32.265.961	2.345.239
Valle d'Aosta	55.205	4.091.318	165.306	7.176.652	1.295.384
Veneto	904.869	65.384.823	2.641.812	327.541.252	264.798.241
TOTALE	5.904.542	396.000.000	16.000.000	1.243.082.285	633.741.631

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze

3.4 Il Complemento di Programmazione (CdP)

Nell'*iter* della programmazione dei fondi strutturali, il Complemento di Programmazione (CdP) è il documento che segue e completa i PON, i POR e i Documenti Unici di Programmazione (Docup). Nello specifico, il CdP è il documento di attuazione della strategia e degli assi prioritari dell'intervento previsto dai Programmi Operativi e dai Docup e descrive nel dettaglio le misure di ogni asse.

I Complementi di Programmazione (CdP) contengono perciò gli elementi del P.O. dettagliati a livello di misure: descrizione e tipologie d'intervento previste, piano finanziario dettagliato, categorie di beneficiari finali, procedure amministrative, tecniche e finanziarie.

I CdP vengono elaborati dall'*Autorità di Gestione* (AdG)⁷ trasmessi alla Commissione a titolo informativo e vengono seguiti da un *Comitato di Sorveglianza* (CdS)⁸, che semestralmente li adatta ed approva, sulla base del lavoro svolto e dei progressi compiuti nel raggiungimento degli obiettivi specifici dell'intervento.

Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio è presente ai Comitati di Sorveglianza in qualità di Autorità Ambientale Centrale (AAC) responsabile di una delle politiche individuate come trasversali dalla delibera CIPE del 14 maggio 1999.

⁷ Si tratta di organismi pubblici o privati, nazionali, regionali o locali designati dallo Stato membro per la gestione di un intervento finanziato dai fondi comunitari (Reg. CE n.1260 del 1999, art.9). In alcuni casi l'AdG è lo stesso Stato membro. Le AdG, lo Stato membro e la Commissione europea lavorano in partenariato nel rispetto del principio di complementarità, sancito dall'art.8 dello stesso regolamento generale.

⁸ Per il QCS, i PON e i POR le attività di sorveglianza sono seguite da Comitati di Sorveglianza istituiti dallo Stato membro, d'accordo con l'Autorità di Gestione e previa consultazione delle parti (Reg. CE n.1260 del 1999, art.35).

Cap.4 Modalità e condizioni di finanziamento

Al fine di esplicitare meglio il meccanismo dei fondi strutturali, e dell'attivazione di questi attraverso il QCS e i relativi PO e Docup, viene di seguito fornita una descrizione sintetica delle modalità e condizioni di finanziamento dei fondi strutturali.

I Fondi strutturali, come già detto, non vengono assegnati direttamente a progetti scelti dalla Commissione europea, la selezione dei progetti è infatti di competenza esclusiva delle autorità nazionali e regionali.

In particolare, per tutte le regioni l'attivazione dei finanziamenti dei fondi strutturali avviene attraverso la pubblicazione di *bandi di gara* per la selezione dei progetti, relativi alle diverse misure di ciascun Programma Operativo.

Vagliati i progetti, le autorità responsabili selezionano quelli che meglio corrispondono alle finalità del programma (PO e Docup) e comunicano ai candidati le loro scelte. Le organizzazioni prescelte possono allora avviare il progetto, che deve essere obbligatoriamente ultimato entro il termine in programma, essendo la cadenza degli aiuti europei fissata sin dall'inizio.

Lo stato di avanzamento dei programmi è sorvegliato regolarmente dalle autorità competenti che ne danno notizia alla Commissione europea, fornendole la prova (attraverso la certificazione delle spese) che il denaro è stato impiegato nel migliore dei modi. La Commissione verifica i sistemi di controllo messi in atto e versa man mano i contributi previsti. Analizza l'andamento degli indicatori di sorveglianza e gli studi di valutazione e promuove scambi tematici, comunicando inoltre ai responsabili dei programmi le nuove priorità comunitarie che hanno un'incidenza sullo sviluppo regionale.

Più specificatamente, il contributo comunitario è, principalmente, un *aiuto diretto non rimborsabile*. Sono previste però anche forme di aiuto indiretto: aiuti rimborsabili, abbuoni d'interesse, garanzie, partecipazioni in capitali di rischio, etc.

Per quanto riguarda i *massimali*, il contributo varia a seconda delle zone di intervento e dipende dall'interesse comunitario in materia ambientale e di pari opportunità:

- obiettivo 1: da un minimo di 50% a un massimo di 75% delle spese ammissibili (il massimale sale a 80% per gli Stati che beneficiano del fondo di coesione e a 85% per le regioni ultraperiferiche)
- obiettivo 2: da un minimo di 25% a un massimo di 50% delle spese ammissibili;
- obiettivo 3: da un minimo di 25% a un massimo di 50% delle spese ammissibili;

Esistono anche dei massimali specifici per gli investimenti nelle *imprese*:

- 35% del costo totale (obiettivo 1)
- 15% del costo totale (obiettivo 2)

e nelle *infrastrutture* che generano entrate cospicue:

- 40% del costo totale (obiettivo 1)
- 25% del costo totale (obiettivo 2)

Tutti possono essere aumentati del 10% in caso di ricorso a forme di aiuto indiretto.

L'*ammissibilità delle spese* è regolata dalle norme nazionali, salvo norme comuni specifiche decise dalla Commissione europea (reg. CE n. 1685 del 28 luglio 2000 – reg. CE n. 1145/2003).

Infine, per essere ammissibili le spese devono rispettare le seguenti condizioni:

- definizione precisa della data iniziale, finale e dei beneficiari finali;

- gli Stati membri devono accertarsi che l'operazione finanziata dai fondi non subirà modifiche sostanziali nei cinque anni successivi alla data di decisione di partecipazione

In generale, gli Stati devono mantenere le spese pubbliche per ciascun obiettivo almeno allo stesso livello del periodo di programmazione precedente (1994-1999). Vengono considerate le spese pubbliche strutturali o assimilabili in tutte le regioni ammissibili (obiettivo 1) e le spese per la politica attiva a favore del mercato del lavoro nell'intero paese (obiettivo 2, obiettivo 3).

Cap.5 La progettazione integrata

Nell'ambito dei progetti finanziati dai fondi strutturali di fondamentale importanza risultano i progetti cosiddetti integrati.

Il QCS 2000-2006 definisce i *progetti integrati* come quell'insieme di azioni che attraversano diversi settori, ma puntano a un obiettivo comune di sviluppo del territorio e necessitano di un approccio attuativo unitario e coerente. Si tratta, a tutti gli effetti, di strumenti di programmazione locale, che si affiancano all'approccio per opere singole tipico dei Fondi Strutturali.

I concetti centrali della definizione sono:

- *l'integrazione progettuale*, caratteristica di tutta l'attività cofinanziata dai fondi strutturali;
- *il riferimento territoriale* come destinatario delle azioni e contesto in cui stimolare le potenzialità latenti.

I progetti integrati devono inserirsi cioè all'interno della strategia regionale, delle linee di intervento settoriali e di filiera e dei metodi operativi di concertazione e collaborazione pubblico-privato, previsti dai programmi operativi.

Hanno una duplice finalità:

- assicurare un adeguato riconoscimento agli interventi che si basano su un'idea guida esplicitata e condivisa;
- elaborare un sistema di attuazione unitario, organico e integrato, in grado di semplificare la gestione e consentire il raggiungimento degli obiettivi nei tempi previsti.

In particolare, i progetti integrati sono caratterizzati dai seguenti elementi:

- definizione dell'idea-forza, della strategia di progetto e degli obiettivi;
- identificazione dell'ambito territoriale o tematico di riferimento;
- individuazione del soggetto responsabile del progetto;
- identificazione delle procedure di gestione e monitoraggio;

Per le regioni *Obiettivo 1*, esistono diverse tipologie di progetti integrati. Ogni Autorità di gestione regionale ha seguito un proprio *iter* nella definizione e individuazione degli stessi. I più diffusi sono:

- Progetti Integrati Territoriali (PIT): sono progetti che integrano e armonizzano su scala territoriale interventi di diversa tipologia (in tutte le regioni obiettivo 1);
- Progetti Integrati Settoriali/Strategici (PIS): fanno leva sulla valorizzazione di un determinato settore produttivo (ritenuto “strategico” per le sue potenzialità) e sono realizzati in ambiti in cui esistono condizioni positive per valorizzare l'effetto degli investimenti produttivi (Basilicata, Puglia, Calabria);
- Progetti Integrati delle aree rurali (PIAR): entro ciascun PIT vengono ritagliate delle aree PIAR (sulla base di parametri quali il grado di ruralità, lo spopolamento e gli addetti al settore agricolo), con una loro identità e delimitazione geografica (Calabria, Campania);

- Progetti Integrati individuati con atto di programmazione: si riferiscono al settore delle attività culturali e territori anche non contigui; potrebbero essere assimilati a PI settoriali (Sardegna);
- Progetti Integrati di Filiera (PIF): simili ai PIS ma riguardano il settore agricolo in una prospettiva di filiera (Calabria, Campania, Sardegna);
- Programmi di Sviluppo Urbano (PSU): sono progetti per lo sviluppo e la riqualificazione urbana di grandi centri e reti di centri (Calabria);
- Progetti Integrati di Sviluppo Urbano (PISU): attuano prioritariamente le misure dell'Asse V *Città* (Basilicata);
- Progetti Integrati Regionali (PIR) promossi direttamente dalla Regione in riferimento ad ambiti territoriali o tematici di livello regionale o subregionale (Sicilia);
- Progetti Integrati infrastrutturali (Campania).

In particolare i **PIT** sono inseriti come documenti programmatici nei POR e nei Complementi di programmazione (CdP), ma non sono un'articolazione aggiuntiva rispetto agli assi e alle misure contenuti in questi ultimi. Si tratta di una *modalità operativa specifica* che viene scelta per collegare tra loro le azioni previste e ottimizzare il risultato finale verso un unico obiettivo.

In linea generale:

- il Programma Operativo Regionale (POR) descrive gli orientamenti generali e i dati relativi all'insieme dei PIT (tipologia e caratteristiche dei progetti, misure che contribuiscono alla realizzazione dei programmi, entità complessiva delle risorse, distribuzione temporale delle risorse per asse di intervento), fornendo indicazioni specifiche solo per i progetti di maggiore dimensione;
- il Complemento di Programmazione descrive in dettaglio il contesto, gli obiettivi, la strategia di intervento, le procedure, l'ammontare delle risorse,

i criteri di selezione di progetti e beneficiari, l'identificazione delle misure, i responsabili, il coordinamento fra i responsabili.

Per ciò che concerne le regioni *Obiettivo 2*, invece, la progettazione integrata si esplica attraverso i **Progetti Integrati di Sviluppo Locale (PISL)**.

In particolare, il Documento Unico di Programmazione si può attuare secondo tre diverse modalità:

- bandi e presentazione di progetti da finanziare;
- proposta di progetti per le infrastrutture, concentrata a livello locale;
- proposta di progetti integrati di sviluppo locale PISL.

Il PISL nasce come strumento di attuazione delle politiche di sviluppo regionali attraverso una modalità di progettazione in grado di integrare tipologie differenziate di azioni per lo sviluppo locale.

Diverse sono le peculiarità che contraddistinguono questo strumento:

- *Il superamento delle logiche di frammentazione settoriale e di polverizzazione dell'erogazione delle risorse*, attraverso una visione complessiva dello sviluppo locale basata sull'integrazione delle azioni e dei progetti nell'ambito dell'*idea-forza di sviluppo* espressa dal territorio, coerentemente con gli obiettivi del DOCUP;
- *La concertazione e la negoziazione istituzionale, economica e sociale*, capace di comporre in un unico quadro strategico, radicato nel territorio, il complesso insieme di interessi locali tradotti in interventi utili al raggiungimento dei risultati di interesse generale;
- *La logica prettamente operativa* che, a partire dai risultati da perseguire, si sostanzia in un progetto che contenga l'analisi credibile e verificabile degli effetti e dei benefici previsti, cui faccia seguito il riscontro dei risultati conseguiti rispetto alle risorse impiegate.

La modalità di formazione del PISL è affidata alle *Province* che promuovono le procedure di concertazione locale (*Conferenza di concertazione*) con tutti i soggetti, pubblici e privati, presenti nel territorio. Al termine della fase di progettazione e promozione, le Province predispongono il progetto generale di PISL che sarà sottoposto all'approvazione della Conferenza di concertazione e quindi inviato alla Regione per la procedura di valutazione.

Conclusioni

I piccoli Comuni debbono e possono costituire occasione di rilancio di se stessi e dell'intero Paese. Per questo motivo risulta di notevole importanza promuovere, valorizzare e utilizzare le risorse finanziarie messe a disposizione dall'Unione Europea proprio al fine di ridurre il divario del livello di sviluppo, nonché promuovere la coesione economica e sociale delle diverse regioni, o parti di regioni, dell'Unione.

I piccoli comuni vivono infatti una condizione difficile, in particolare, ma non certo soltanto i comuni montani e le isole minori, stante la scarsa "massa critica" che procura condizioni difficili per le strutture e le infrastrutture di cui possono disporre. Si tratta, in genere, di comuni nei quali il "disagio insediativo" è forte, pur disponendo essi di straordinarie risorse ambientali, storiche, culturali, artistiche, artigianali. Per questi comuni è infatti passata la storia d'Italia e più in dettaglio, per quelli meridionali, la storia del Mezzogiorno. Occorre dunque salvarne l'identità che è posta a rischio anche dallo spopolamento dovuto alle carenze anzidette - a partire dalla povertà dei bilanci e quindi degli investimenti sociali e produttivi - che solo in parte possono essere rimosse dalla attuale possibilità di costituire le "Unioni di Comuni".

Proprio tali Unioni possono agevolmente accedere ai finanziamenti comunitari e promuovere lo sviluppo locale, valorizzando le notevoli risorse naturali di cui dispongono.

Tra i finanziamenti a disposizione di notevole importanza risultano i fondi strutturali europei, che come detto in precedenza, non vengono assegnati direttamente a progetti scelti dalla Comunità Europea, ma dalle autorità nazionali e regionali, pienamente responsabili sia della pubblicazione dei bandi, che della selezione dei progetti.

Al fine di comprendere a pieno il meccanismo di funzionamento e di erogazione dei fondi strutturali, sono stati descritti in modo dettagliato i

documenti di programmazione, nonché le modalità e le condizioni di finanziamento. Per quanto riguarda i suddetti finanziamenti, i fondi di maggiore interesse sono rispettivamente:

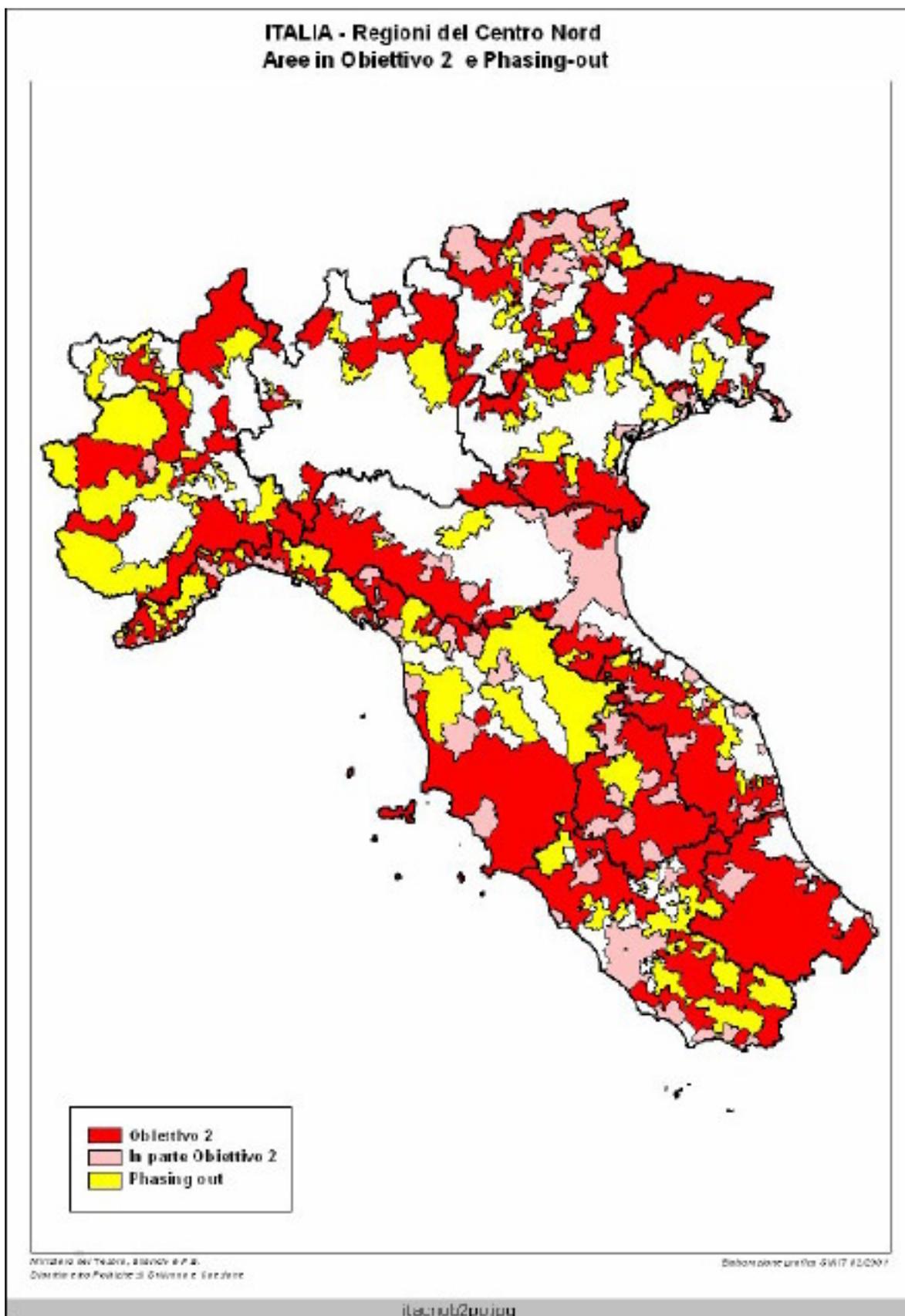
1. Il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), destinato a favorire la conversione economica e sociale delle zone con difficoltà strutturali, quali le zone rurali con scarsa densità di popolazione o peggio con diminuzione crescente della stessa.
2. Il Fondo Sociale Europeo (FSE), destinato all'attuazione della politica sociale e della strategia europea per l'occupazione, degli interventi di formazione professionale orientati alla salvaguardia del posto di lavoro.
3. Il Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia (FEAOG), soprattutto per quel che concerne il mantenimento e consolidamento di un tessuto sociale vitale nelle zone rurali, sviluppo forestale sostenibile, ecc.
4. Lo Strumento Finanziario di Orientamento per la Pesca (SFOP) al fine di sostenere lo sviluppo della pesca finanziando la piccola pesca costiera, azioni innovative di assistenza tecnica, acqua-coltura, compensazione finanziaria in seguito ad arresto temporaneo delle attività.

In conclusione, tali fondi strutturali riguardano il periodo di programmazione 2000-2006, risulta pertanto di notevole importanza valorizzare al più presto le risorse finanziarie messe a disposizione dall'Unione Europea, soprattutto in vista dell'ingresso nell'UE di 10 nuovi paesi, che diventeranno quindi gli imminenti beneficiari delle risorse comunitarie rivolte alle aree in ritardo di sviluppo.

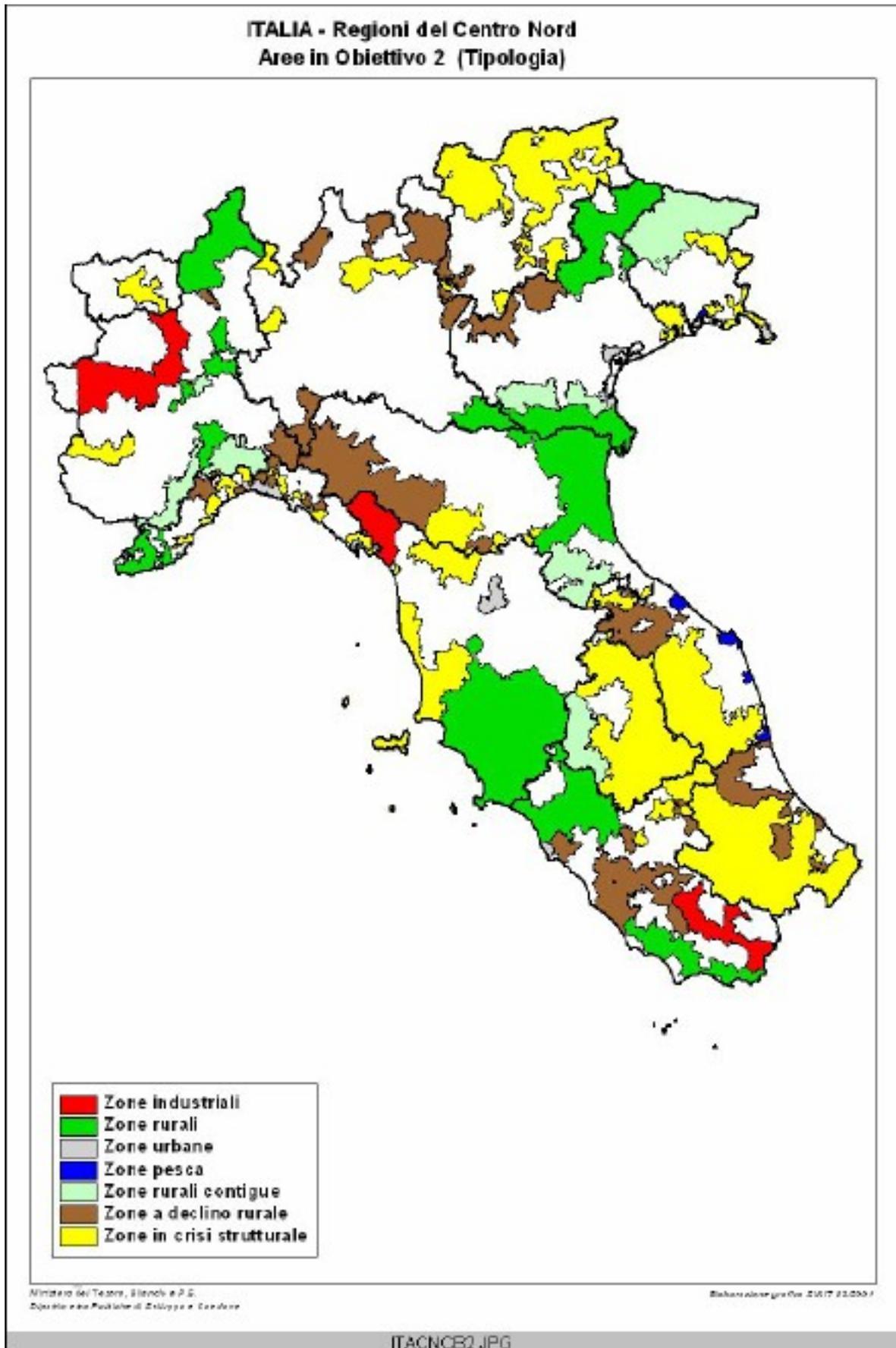
Ringraziamenti

Lo svolgimento di questo lavoro è stato possibile grazie alla generosa ospitalità del Servizio per la Promozione della Formazione Ambientale dell'APAT ed alla guida del Signor Giovanni Michele Pompejano, il cui entusiasmo e interesse per le tematiche ambientali afferenti i piccoli comuni, ha reso possibile valorizzare un breve periodo di stage all'APAT per portare avanti un lavoro interessante ed impegnativo.

Allegato I



Allegato II



Bibliografia

Atti del Convegno: “*Il governo del territorio e dell’economia per lo sviluppo rurale e la crescita dei piccoli comuni*”, ANCI, CNEL, UPI, UNCEM, AICCRE, Legautonomie conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome, Matera 10 e 11 dicembre 2003.

Fiumi Cesare, *Il nostro bene comune, viaggio nella piccola grande Italia*, Sette, supplemento al Corriere della Sera, 2003.

Commissione Europea, *Quadro Comunitario di Sostegno per le regioni italiane dell’obiettivo 1 (2000-2006)*, Bruxelles, 2000.

Confindustria, *La programmazione 2000-2006 dell’obbiettivo 2 dei fondi strutturali : un quadro preliminare d’insieme / Roma*, 2000.

Marino Marinella, Michelassi Gabriella, *I regolamenti comunitari sui fondi strutturali per il periodo di programmazione 2000-2006*, Roma 2002.

Mastronardi Francesco, Avanzi Enzo, *L’Europa della coesione: i Fondi strutturali comunitari 2000-2006: origini, funzionamento, prospettive*, Citta di Castello, 2000.

Mattei Alberto, *La nuova programmazione dei fondi strutturali per il periodo 2000-2006*, Roma, 2001.

Ministero del Tesoro, *Linee guida per la programmazione dei Fondi strutturali 2000-2006*, settembre 1999.

Monti Luciano, *Politiche di sviluppo e fondi strutturali*, Formello, 2000.

Riferimenti normativi

- Regolamento del Consiglio del 21 giugno 1999, n. 1260/99, recante disposizioni generali sui Fondi Strutturali;
- Regolamento CE n. 1783/99, Fondo Sociale di Sviluppo Regionale (FESR);
- Regolamento CE n. 1784/99, Fondo Sociale Europeo (FSE);
- Regolamento CE n. 1257/99, Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia, sezione “orientamento”;
- Regolamento CE n. 1263/99, Strumento Finanziario di Orientamento per la Pesca (SFOP).

Siti internet

- Associazione Nazionale Comuni Italiani, ANCI, www.anci.it
- Unione Europea, DG XVI, politica regionale
http://europa.eu.int/pol/reg/index_it.htm
- Formez, www.formez.it
- Istituto Nazionale di Statistica www.istat.it
- Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio
www.minambiente.it/Sito/home.asp
- Ministero dell’Economia e delle Finanze, Dipartimento per le politiche di sviluppo www.dps.tesoro.it/qcs/qcs.asp
- Unione Provincie Italiane (UPI) www.upinet.it/
- Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani (UNCCEM)
www.uncem.it/