



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

13/003/CR6b/C3

POSIZIONE DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME SUL POSITION PAPER DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE EUROPEA SULLO SVILUPPO DELL'ACCORDO DI PARTENARIATO IN ITALIA

Il documento della Commissione (*Position Paper* – PP) fornisce elementi di chiarezza al quadro negoziale che si aprirà nel 2013 offrendo una sintesi efficace dei vincoli allo sviluppo e alla crescita che potranno condizionare il prossimo periodo di programmazione nel contesto nazionale.

Le Regioni condividono l'esigenza manifestata dai rappresentanti dei Servizi della Commissione Europea di favorire la partecipazione attiva e la più ampia condivisione sui contenuti del PP (come ufficialmente definito e richiesto dal Comitato delle Regioni nel parere sulla bozza di regolamento generale adottato nella sessione plenaria del 3-4 maggio 2012) anche attraverso modifiche ed integrazioni volte a rafforzare il negoziato in corso ed in particolare l'efficacia complessiva della futura programmazione.

Le riflessioni che seguono riguardano alcuni passaggi chiave del documento e, al tempo, stesso richiamano e sviluppano analisi e contributi di natura più generale sul processo di negoziato, in parte già emersi nel confronto tra Regioni e Amministrazioni centrali. Tale contributo è pertanto da inquadrare nel più ampio percorso di predisposizione e condivisione dell'Accordo di Partenariato, che dovrà configurarsi come il risultato di un efficace negoziato e di una stretta cooperazione tra autorità centrali e regionali; è quindi opportuno ricordare che le Regioni riconfermano l'esigenza che tale Accordo preveda l'approvazione della Conferenza Stato-Regioni prima della sua trasmissione alla Commissione europea.

Le “*main challenges*”

L'analisi sconta alcuni limiti dovuti probabilmente alla necessità di operare una sintesi a livello “Paese”. Primo fra tutti quello di proporre una visione non sufficientemente allineata all'approccio *place-based* che dovrebbe ispirare la futura politica di Coesione e di risentire di alcuni schematismi non sempre funzionali all'attuale situazione economica. Ad esempio il gap infrastrutturale che si evidenzia tra regioni “più sviluppate” e “meno sviluppate” è senz'altro vero in un'ottica nazionale, ma è del tutto inadatto a descrivere specificità regionali.

In altri casi alcune analisi sembrano parziali e possono far presupporre che l'obiettivo sia di voler preparare la via alle ricette e alle soluzioni forzatamente uniformi poi proposte. E' il caso evidente del *venture capital* per ricerca e sviluppo. Il problema italiano, risalente a ben prima della crisi, è la razionalizzazione della provvista del credito in generale alle imprese e non solo la disponibilità o meno di strumenti finanziari *ad hoc*.

In definitiva, pur condividendo l'esigenza di procedere all'orientamento dei finanziamenti comunitari verso le sfide delineate dal PP, le Regioni sottolineano la

necessità di una maggiore considerazione delle priorità e delle specifiche esigenze di carattere strutturale - soprattutto a livello regionale - che le molteplici e profonde ripercussioni della crisi in atto pongono con grande risalto nei diversi territori del Paese. Ciò anche in riferimento alle relazioni con attori esterni al circuito istituzionale, quali gli istituti bancari, che determinano fortemente le condizioni di accesso al credito, indipendentemente dalle azioni poste in essere grazie all'intervento dei Fondi. A questo proposito potrebbe essere opportuno sollecitare la possibilità di accordi, relazioni, protocolli con soggetti fortemente impattanti sulla crisi, magari a livello paese, con impegni da ribaltare sulle singole Regioni.

Le scelte strategiche suggerite (*priorities for funding*).

L'individuazione di alcune *priorities for funding* alle quali ricollegare gli obiettivi tematici rischia di non tener sufficientemente in conto la dimensione regionale. L'indicazione generica di cosa finanziare e cosa no mal si concilia, come anticipato, con la filosofia *place-based*; le opzioni proposte dovrebbero, quindi, restare indicative e non vincolanti proprio al fine di tener in conto "le caratteristiche territoriali". Ad esempio, non appare comprensibile scoraggiare in generale l'intervento su alcuni temi (sport, turismo, ecc.) quando tali azioni si inseriscono opportunamente in una cornice più ampia di misure finalizzate alla crescita della competitività di un territorio. Analogamente, la decisione di escludere gli interventi stradali dalla nuova programmazione, ad esempio, non appare condivisibile in quanto pregiudica la possibilità di rafforzare la dotazione infrastrutturale di base in alcune aree, dove continua a rivestire un'elevata importanza dal punto di vista produttivo ed imprenditoriale. A riguardo, si propone la riconferma di questa tipologia di interventi sia in termini di nuove realizzazioni che di messa in sicurezza delle infrastrutture esistenti.

Con particolare riferimento al tema dell'innovazione, non è sempre chiara la distinzione tra piano strategico (dove si deve intervenire) e strumentale (come si deve intervenire). Le stesse proposte sembrano non tener conto pienamente delle esperienze acquisite nell'attuale programmazione che dimostrano ad es. lo scarso appeal di determinate misure (es. *venture capital*). Inoltre non c'è alcun riferimento alle *smart specialization strategies* ed alla possibilità di creare reti di innovazione.

Peraltro, qualora divenissero indicazioni vincolanti, le "*priorities for funding*" potrebbero rappresentare un ulteriore appesantimento dei processi negoziali e dell'architettura dei nuovi documenti programmatici ad oggi prevista dai regolamenti, andandosi a sommare a una già nutrita schiera di elementi strategici di cui i POR devono farsi carico (obiettivi tematici, priorità di investimento, azioni chiave, obiettivi EU 2020, raccomandazioni specifiche nazionali dei PNR, ecc.). Anche per questo, si rende particolarmente opportuno, un tempestivo confronto tra Regioni ed Autorità centrali al fine di individuare soluzioni volte a ridurre gli oneri eccessivi derivanti dalle proposte comunitarie e introdurre gli elementi di semplificazione che, seppur annunciati, sembrano ancora mancare.

I fattori di successo per l'attuazione

Il PP riprende in sostanza quanto riportato dalle proposte di regolamento sulle condizionalità *ex ante*. Le Regioni confermano innanzitutto la propria contrarietà

all'applicazione di una condizionalità legata ai principi della stabilità macroeconomica che interessano lo Stato Membro e che avranno conseguenze immediate sui pagamenti delle Regioni e, pertanto, sulla loro capacità finanziaria; esse auspicano invece una maggiore contestualizzazione delle condizionalità ex ante per l'Italia.

A livello più generale si ribadisce la posizione ufficiale delle Regioni italiane che sottolinea come le condizionalità non dovrebbero aumentare i vincoli, ma individuare gli adempimenti propedeutici ad un'attuazione corretta e coerente della politica di coesione.

A tal proposito si richiama come le regioni italiane stesse abbiano da tempo avviato una riflessione sui cd. fattori esterni, ovvero su alcune condizioni esterne alla gestione dei Fondi che incidono in maniera significativa sulla capacità di conseguimento degli obiettivi fisici e finanziari dei programmi, soprattutto in riferimento alla necessità di rispettare gli orizzonti temporali prefissati. Tra i punti già indicati nel documento approvato in Conferenza Stato-Regioni si segnalano *in primis*:

- la normativa sugli appalti pubblici e le richieste collegate di certificazioni di regolarità contributiva, camerali ecc. che, rallentando i tempi di realizzazione, genera effetti negativi che vanno a sommarsi a quelli della crisi in termini di contrazione degli investimenti pubblici.
- il patto di stabilità, che contribuisce in misura rilevante alla citata riduzione degli investimenti pubblici; non appaiono a tal proposito sufficienti alcune recenti misure atte a mitigare il peso del patto, quali ad es. l'esclusione delle quote di cofinanziamento nazionale nei limiti di 1 mld (per l'intero Paese) prevista dal decreto "salva Italia". Anche le soluzioni per regionalizzare il patto non sono apparse risolutive dal punto di vista degli enti locali a causa di un'inadeguata azione informativa e alla mancata finalizzazione delle stesse (ad es. introducendo un vincolo di priorità per i pagamenti che gli enti sono tenuti ad effettuare nell'ambito delle operazioni cofinanziate).

Rispetto al documento presentato dalle Regioni, nel frattempo si sono aggiunti nuovi fattori che rischiano di incidere sull'efficacia dei fondi: l'incertezza sul destino e sulle competenze degli enti locali (le province *in primis*) ha infatti un peso rilevante, non solo per le politiche legate alla formazione e al mercato del lavoro ma altresì per i progetti territoriali nella nuova declinazione proposta dai regolamenti (ITI e Sviluppo locale) e anche sui soggetti *in house*.

Anche se la questione non viene affrontata direttamente nel PP, è opportuno richiamare come l'incertezza sul futuro bilancio e sulla dotazione della politica di coesione 2014-2020 rappresenta un ulteriore elemento che può incidere sulla capacità di programmazione e di attuazione in una duplice prospettiva: la prefigurata riduzione delle risorse assegnate alle regioni "meno sviluppate"; l'impossibilità, per tutte le regioni, di provvedere ad un'adeguata preparazione degli interventi in assenza di un quadro di risorse certo e definito. A tali questioni si ricollega anche la ventilata ipotesi di riduzione del cofinanziamento a carico del Fondo di rotazione che rischia di aggravare i tagli ai programmi del sud e incide anche sulla dotazione destinata ai programmi delle Regioni più sviluppate che, al contrario, non sembrano penalizzate dalla proposta di MFF 2014-2020. Le Regioni italiane ritengono necessario pertanto che il livello del cofinanziamento nazionale venga mantenuto ai livelli attuali.

Un altro punto su cui concentrarsi è senz'altro l'indicazione generale da parte dei servizi della Commissione a favore di un accentramento della gestione dei fondi attraverso un aumento dei programmi gestiti dai ministeri. Su questo aspetto, se in un primo momento

le Amministrazioni centrali avevano mostrato una certa cautela, gli sviluppi successivi del dibattito sembrano invece sostanzialmente accogliere di tali posizioni, prefigurando la creazione di un apposita agenzia per assicurare il presidio nazionale sui fondi.

Le Regioni sottolineano che l'evoluzione verso una crescente responsabilizzazione e partecipazione delle Regioni e delle Amministrazioni territoriali verso la programmazione, attuazione e gestione degli investimenti cofinanziati dai fondi comunitari intrapresa a partire dal 2000 ha dimostrato in molti casi di essere la scelta più opportuna per interpretare e rispondere ai fabbisogni di sviluppo dei territori. In Italia più che altrove sono molto forti le differenze regionali, rendendo necessaria una maggiore differenziazione delle politiche. E' poi ampiamente riconosciuto che le politiche e gli investimenti territoriali assumono un diverso significato ed impatto a seconda che si tratti: a) dell'esito di politiche centrali rivolte verso il locale sotto forma di risorse da distribuire, norme ed orientamenti da indirizzare ecc., come accaduto in passato per vari decenni nel Mezzogiorno e nel resto del Paese; b) di politiche che nascono dal territorio e, mettendosi in rete con altre, contribuiscono a costruire scenari maggiormente orientati alla soluzione degli specifici problemi esistenti. Inoltre, la gestione "centralizzata" non è sempre la più funzionale: in molti casi le regioni hanno assicurato ai loro territori interventi mirati e tempestivi in termini di impatti, efficacia ed efficienza della spesa, anche in termini di una miglior organizzazione del sistema di monitoraggio e controllo (si veda l'esperienza degli Organismi pagatori regionali) che ha assicurato minori tagli di spesa ex post.

Pertanto va assicurato che la collocazione della gestione debba ricollegarsi ai risultati attesi e alle competenze istituzionali che, in ottemperanza al principio di sussidiarietà costituzionale, meglio possono assicurare il conseguimento degli stessi. Ferma restando la parificazione costituzionale delle istituzioni repubblicane e i limiti di potere definiti nella costituzione, si è disponibili a valutare la collocazione, limitatamente ad alcune tipologie di interventi, ad un livello più ampio rispetto ai ritorni che ne avrebbero i beneficiari (es: gestione del rischio FEASR a livello nazionale o anche comunitario). In ogni caso una eventuale partecipazione delle regioni a programmi nazionali dovrà avvenire non su imposizione ma su base volontaria come nel Piano d'Azione e Coesione, attivato solo per alcune realtà territoriali al di fuori delle regioni convergenza. E anche nei casi in cui la gestione centralizzata risulti la più adeguata in relazione agli obiettivi prescelti (PON), tali interventi dovrebbe essere comunque in linea con la programmazione regionale. Appare infine auspicabile che l'Amministrazione centrale favorisca progetti e interventi interregionali sull'esempio dell'esperienza fatta nel FSE nella programmazione 2007-2013.

Tali considerazioni non escludono invece la "centralità" dell'azione qualora venga intesa come attività di accompagnamento dello Stato nei confronti di quei programmi le cui *performance* non consentirebbero di evitare il disimpegno automatico, com'è avvenuto ad esempio in questa programmazione proprio con il Piano d'azione e coesione.

Con riferimento all'analisi sui sistemi di gestione e controllo, ci si sarebbe aspettati che il PP fosse maggiormente allineato al nuovo regolamento finanziario (reg 966/2012) che sul punto prospetta alcune fondamentali aperture che, auspichiamo, siano riprese nei regolamenti specifici della politica di coesione: gli organismi di gestione e controllo sono designati al livello appropriato (senza più alcun riferimento ad un accreditamento "ministeriale") e viene incoraggiato il mantenimento dei sistemi in uso nel periodo in corso se rivelatisi efficienti. A questo proposito si ricorda che le attività di controllo di

Il livello sui fondi comunitari sono stati nel tempo oggetto di interventi legislativi e regolamentari tali da renderli sempre più aderenti ai principi internazionali di revisione che ne costituiscono il naturale riferimento normativo. L'impegno profuso al termine della programmazione 2000-2006 e durante quella 2007-2013 ha consentito di avere risorse umane competenti ed in grado di realizzare le complesse attività di audit che i Regolamenti CE impongono consentendo il raggiungimento degli obiettivi. La permanenza del personale contrattualizzato garantirebbe quella stabilità in grado di evitare rallentamenti o, addirittura, interruzioni della realizzazione dei programmi. Del resto le esperienze condotte fino ad oggi indicano che la permanenza all'interno delle stesse amministrazioni gestori dei programmi non costituisce elemento di debolezza, né diminuisce il livello di indipendenza delle strutture; uno degli aspetti più rilevanti riguarda proprio l'adeguata dotazione umana e di competenza delle stesse. Al contrario il PP auspica una maggiore "vigilanza" da parte del MISE e del Ministero del Lavoro.

In generale, si rende particolarmente opportuno un confronto tra Regioni e autorità centrali al fine di individuare soluzioni volte a ridurre gli oneri eccessivi derivanti dalle proposte di regolamenti comunitari in materia di gestione e controllo

Infine, il PP richiama l'approccio integrato come elemento necessario per assicurare il coordinamento e la complementarietà trascurando come in realtà questi aspetti non necessariamente richiedano un'integrazione tra le fonti finanziarie. Anche sulla base delle esperienze pregresse, si ritiene che il coordinamento tra i programmi che insistono sullo stesso territorio possa essere efficacemente attuato anche in assenza di una logica plurifondo. Laddove, invece, una Regione scelga una programmazione plurifondo è necessario prevedere misure volte a facilitarne l'attuazione.

Le Regioni confermano la piena condivisione dell'esigenza di assicurare la complementarietà tra gli interventi finalizzati allo sviluppo, nonché la necessità di prevedere meccanismi di coordinamento tra i Fondi del QSC, dei Fondi con le altre politiche e altri strumenti dell'Unione, nonché con le attività di cooperazione. Tale coordinamento richiederà anche un'opportuna cooperazione tra le Autorità di Gestione e tra queste e gli altri soggetti responsabili dell'attuazione degli interventi, al fine di garantire una efficace definizione e attuazione dei Programmi Operativi, nonché lo sviluppo di virtuose sinergie. Le Regioni ritengono tuttavia opportuno evidenziare che per la definizione degli strumenti e dei meccanismi operativi per il coordinamento, le indicazioni del QSC debbano essere intese come esemplificative e non vincolanti, nel rispetto delle specifiche esigenze legate alle diverse modalità organizzative degli Stati membri e delle Autorità di gestione.

Elementi di dettaglio su modalità e contenuti della programmazione

- 1) E' da condividere senz'altro il richiamo al coinvolgimento pieno delle autorità regionali nella fase di programmazione. Questo in parte contrasta con l'approccio del Ministero per la Coesione territoriale circa il ruolo di "presidio nazionale" sopra menzionato. Infatti la "non contrattabilità delle regole e degli indirizzi generali", recentemente prospettata dal Ministero, si concilia con il percorso di programmazione condiviso proposto dal *Position paper* solo in caso di una forte condivisione delle regole e degli indirizzi all'origine del processo di programmazione. La partecipazione attiva delle Regioni può contribuire infatti alla definizione delle modalità anche attuative di integrazione dei fondi strutturali (investimenti territoriali integrati, grandi progetti, piani d'azione

- comuni, approccio *community-led local development*) e dei criteri di selezione delle aree-bersaglio per gli interventi di sviluppo urbano.
- 2) E' altresì molto utile l'indicazione sull'uso dei sistemi di sviluppo locale (CLLD) che sembrano rispondere bene alla necessità di una governance sub regionale, anche alla luce dei cambiamenti istituzionali in corso.
 - 3) In particolare sul tema innovazione, vi sono elementi contrastanti che non aiutano a definire strategie coerenti.
 - 4) Sarebbe opportuno prevedere la possibilità di interventi di innovazione tecnologica negli ambiti della sanità territoriale e delle strutture ospedaliere.
 - 5) Con riferimento al tema dell'internazionalizzazione, il PP non assume una posizione chiara e sembra limitare in ogni caso il ricorso a questo tipo di azioni prioritariamente a favore delle produzioni agricole nelle Regioni meno sviluppate. Fermo restando che internazionalizzazione non è mai da intendersi come mera promozione, le Regioni auspicano sulla questione un ritorno alla lettera originaria del regolamento FESR che, nell'ambito dell'obiettivo tematico 3, prevede come priorità d'investimento lo sviluppo di "nuovi modelli di business per le PMI, in particolare per l'internazionalizzazione" e ritengono che tale priorità debba essere finanziabile anche sui programmi delle Regioni del Centro-Nord.
 - 6) Va altresì preservato il ruolo delle politiche regionali di aiuto agli investimenti industriali a completamento degli interventi nei settori della ricerca, dell'innovazione e dell'internazionalizzazione, perseguendo una strategia di crescita complessiva che, solo su scala regionale, può trovare un livello ottimale di integrazione.
 - 7) Si segnali inoltre come la selezione delle priorità di investimento operata con riferimento all'obiettivo tematico 6 sia penalizzante per le regioni italiane: viene infatti eliminato ogni riferimento ai temi della cultura e del patrimonio culturale, la cui non finanziabilità sembra limitare la portata dei possibili interventi sia in ambito urbano sia nello sviluppo locale partecipativo. Le stesse iniziative promosse nel campo della promozione turistica si sono rivelate determinanti nel sostenere l'attrazione di investimenti esterni e lo sviluppo di nuove iniziative economiche in grado di generare molteplici ricadute in termini di reddito (si veda il peso crescente dell'economia turistica sul PIL delle regioni italiane) e di occupazione. Peraltro, le politiche di intervento sul tema della cultura e la crescente interdipendenza tra questa e l'innovazione, con il conseguente sviluppo dell'industria creativa, possono diventare strumento per perseguire gli obiettivi di Europa 2020 attribuendo quanto più possibile contenuti e valore alla funzione trasversale svolta dalla cultura quale strumento di sviluppo locale e regionale di rigenerazione urbana, di sviluppo rurale e di occupabilità, tra l'altro fortemente sostenibile.
 - 8) Altro tema rilevante a livello nazionale, e di esclusiva competenza regionale, è la riqualificazione energetica del patrimonio abitativo pubblico (obiettivo 4) anche tramite la mobilitazione di strumenti specifici (per esempio, la previsione di strumenti finanziari di carattere rotativo a lungo periodo).
 - 9) Gli aspetti relativi all'inclusione sociale sembrano confermare come la stessa vada interpretata come integrazione dei soggetti più deboli nel mercato del lavoro, in linea con la tradizionale finalità occupazionale del FSE.

- 10) La mancata selezione da parte del PP della priorità d'investimento riguardante l'adattabilità dei lavoratori può risultare particolarmente penalizzante in alcune Regioni, anche in un'ottica di integrazione e complementarietà tra FSE e FESR.
- 11) Con riferimento alla capacità istituzionale, il PP sembra offrire elementi di apertura, eliminando alcuni dubbi circa la possibilità di utilizzare questo obiettivo tematico anche nelle regioni competitive;
- 12) Per ciò che attiene alla strategia macroregionale adriatico-ionica, è auspicabile che la stessa possa sviluppare, accanto ai temi specifici legati alla dimensione marina, anche altri aspetti quali, ad esempio, quelli legati alla *blue economy* e al turismo culturale rivierasco.

Considerazioni specifiche in relazione ai PO CTE

Premesso che la CTE è divenuta a pieno titolo uno degli obiettivi della politica di coesione (e a tal fine la Commissione ha ritenuto di farne oggetto di uno specifico Regolamento) e, considerata la pluralità dei programmi di cooperazione cui l'Italia partecipa, sorprende lo scarso rilievo dato a tale obiettivo nel *Position Paper*.

Le indicazioni fornite per la cooperazione transfrontaliera si limitano alle seguenti azioni:

- a. a rimuovere gli ostacoli principali nel settore dei trasporti migliorando, così, l'accessibilità (in particolare lungo le frontiere marittime);
- b. rimuovere gli attuali ostacoli alla mobilità dei lavoratori; aumentare il sostegno alla ricerca e allo sviluppo;
- c. favorire lo scambio di conoscenze e progetti congiunti innovativi prendendo in carico altresì il settore sanitario.

Sebbene tali azioni siano significative, non tengono conto della specificità dei bisogni territoriali affrontati nei diversi programmi e nel documento è del tutto assente una valutazione complessiva della partecipazione italiana ad essi. In primo luogo non vi è evidenza dei diversi programmi transfrontalieri cui l'Italia partecipa non solo come *partner*, ma anche in qualità di Autorità di gestione, programmi che verranno replicati anche nel prossimo periodo di programmazione, con l'aggiunta di uno nuovo dovuto all'ingresso della Croazia nell'Unione.

Analoga considerazione vale anche per quanto concerne la cooperazione transnazionale dove le azioni, in aggiunta a quelle sopra riportate sono:

- a. promuovere l'adattamento ai cambiamenti climatici;
- b. la prevenzione dei rischi e la gestione condivisa delle risorse ambientali (acqua, rifiuti, natura e biodiversità);
- c. promuovere l'internazionalizzazione delle PMI.

La scarsità e la generalità di indicazioni per la CTE appaiono contrastare sia con l'impianto strategico e fortemente integrato previsto sull'utilizzo dei Fondi, sia in rapporto al dettaglio per le azioni di *mainstreaming* dell'intero documento. Per le Regioni e le Province autonome italiane, la CTE rappresenta però uno strumento rilevante e complementare alle politiche di sviluppo locale.

La pluralità dei rapporti che, data la particolare posizione geopolitica, l'Italia mantiene e sviluppa sia con i paesi membri che con quelli esterni, la qualificano come uno *stakeholder* privilegiato nel processo di integrazione europea ed i numerosi progetti di cooperazione cui partecipa ne sono la testimonianza.

Stante l'impossibilità di pervenire nel *Position Paper* ad un'analisi più approfondita, le Regioni auspicano che tale analisi venga affrontata a livello nazionale al fine di definire un quadro di riferimento generale per le priorità di intervento da perseguire complessivamente, tenendo conto delle diverse specificità territoriali. Tale quadro è necessario per evitare la frammentazione delle azioni e produrre un effetto sinergico in funzione degli obiettivi di Europa 2020.

Roma, 24 gennaio 2013.