



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME
11/47/CR7b/C3

DOCUMENTO SULLA
INCIDENZA DEI FATTORI “ESTERNI” SULLA PROGRAMMAZIONE
E ATTUAZIONE DEI FONDI.

ANALISI CRITICA E PROPOSTE
CONTRIBUTO DELLE REGIONI AL DIBATTITO SUL FUTURO
DELLA POLITICA DI COESIONE

La politica di coesione assegna alle Regioni il ruolo di attori principali della gestione dei fondi che da Bruxelles arrivano nei loro bilanci. Poiché tali fondi rappresentano uno strumento essenziale per lo sviluppo, è primario interesse delle Regioni italiane far sì che possano essere utilizzati al meglio.

Questa esigenza diventa ancora più stringente alla luce del dibattito avviato in questi mesi sulla riforma della politica di coesione. La Quinta relazione della Commissione sulla coesione economica, sociale e territoriale evidenzia come i risultati conseguiti in questi anni siano numerosi e abbiano effettivamente contribuito ad attenuare i divari nello sviluppo fra le regioni dell'Unione. Ciò nonostante, anche alla luce dell'attuale situazione economica e sociale, appaiono quanto mai urgenti dei cambiamenti volti a garantire che i futuri investimenti corrispondano agli obiettivi di Europa 2020 e che i fondi siano impiegati in modo efficiente e con più marcato orientamento ai risultati.

Una caratteristica della nuova fase sarà l'introduzione di un “contratto” tra l'Unione europea, lo Stato e le Regioni, oltre alla richiesta di una valutazione ex-ante che verifichi le pre-condizioni affinché l'effettivo utilizzo dei Fondi sia attuato secondo criteri di efficacia ed efficienza. La valutazione ex-ante non dovrebbe tuttavia riguardare esclusivamente l'aspetto “istituzionale-amministrativo”, in quanto altri fattori (non dipendenti dalla volontà delle Regioni e esterni alla loro sfera di competenza poiché legati a normative o prassi di carattere nazionale e/o comunitario) spesso intralciano il corretto funzionamento dei programmi. E' auspicabile quindi che questi fattori trovino adeguata collocazione nella riflessione da cui scaturirà la posizione italiana sulle precondizioni del futuro “contratto”. Peraltro, il superamento dei cd. “fattori esterni” che ostacolano la gestione efficiente dei fondi acquista particolare significatività anche alla luce dei recenti sviluppi normativi in materia di attuazione dell'articolo 16 della legge 42/2009.

Le Regioni sono dunque concordi nel considerare necessario e urgente attuare alcune fondamentali misure di semplificazione: numerosi studi, supportati dall'esperienza operativa delle Autorità di gestione europee, identificano nella complicazione delle procedure amministrative una variabile significativa di rischio.

Alcuni elementi di difficoltà possono addebitarsi direttamente alle norme comunitarie (specie in tema di controllo). Ma a complicare l'attuazione sono anche elementi nazionali, di natura regolamentare - legislativa o economica-finanziaria, "esterni" appunto all'attuazione dei Programmi Operativi.

Attraverso il presente documento le Regioni italiane in sede tecnica hanno voluto avviare la riflessione su tali problematiche perché esse si traducano in argomento di discussione ai tavoli nazionali e/o comunitari. Le diverse questioni sono di seguito illustrate con spirito propositivo allo scopo di eliminare, o quanto meno allentare, quei vincoli che appesantiscono l'amministrazione dei Fondi comunitari. Si sottolinea, peraltro, come gli argomenti trattati possano avere una valenza anche per altri strumenti finanziari legati alla politica di coesione (per es. FAS). Appare, infine, auspicabile che, per quanto riguarda le questioni dipendenti da volontà nazionale, possano aprirsi margini di semplificazione, all'interno del quadro istituzionale e normativo esistente, in vista di soluzioni applicabili anche in questa programmazione.

Sul piano metodologico, il confronto interno al Coordinamento tecnico della Commissione affari europei e internazionali della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome ha suggerito l'adozione di un approccio differenziato "per Fondo" nonché per tipologia di programmi. Poiché buona parte dei punti sollevati dalle AdG "FESR" riguardano in realtà questioni generalizzabili sia al FSE sia alla Cooperazione territoriale, si riportano inizialmente i punti comuni ai fondi strutturali, poi quelli specifici al FESR, quelli relativi al FSE e in ultimo quelli riguardanti la Cooperazione territoriale.

I FONDI STRUTTURALI

• *Patto di stabilità*

I vincoli imposti dal Patto di stabilità interno, dai cui conteggi è attualmente esclusa la sola quota comunitaria del contributo pubblico sulle singole operazioni, costituiscono un freno alla spesa e limitano fortemente la dinamica attuativa dei programmi. Ciò è tanto più vero per le misure cd. "a regia", nelle quali i beneficiari sono in larga misura enti territoriali di livello sub-regionale e, anche a causa dei tagli sui fondi ordinari, hanno gravissime difficoltà ad effettuare i pagamenti sugli interventi cofinanziati.

Si sottolinea inoltre come tale questione incida negativamente su alcuni temi chiave per la realizzazione dei programmi di cooperazione territoriale ad Autorità di gestione italiana come la necessità di assumere personale per i Segretariati Tecnici congiunti o di dare incarichi per lo svolgimento dei controlli di primo livello.

Proposta:

*Al fine di superare tale criticità e per assicurare un'effettiva accelerazione della dinamica finanziaria dei Programmi Operativi, anche in funzione anticiclica, appare opportuna la **nettizzazione dal calcolo del Patto di stabilità dell'intera quota pubblica dell'investimento** (quota comunitaria, come già è, ma anche nazionale/regionale), al fine di renderne realmente incidente l'impatto; tale misura peraltro consentirebbe di neutralizzare le differenze dovute alle diverse percentuali di cofinanziamento comunitario tra regioni strutturalmente identiche. Appare inoltre necessario che **nella nettizzazione si tenga conto, ove esistente, della quota di cofinanziamento a carico***

degli enti locali. Un'ulteriore possibilità potrebbe essere quella di coordinare gli effetti cumulati di trasferimenti di risorse (Regione/EELL) eventualmente anche a livello di "patto regionalizzato".

• **Sistema bancario**

La grave crisi economica/finanziaria che si è aperta a fine 2008 ed è ancora in corso ha frenato notevolmente gli investimenti e quindi anche l'effettivo ricorso da parte delle imprese ai contributi pubblici per la realizzazione di progetti aziendali. Come gli stessi beneficiari hanno più volte segnalato, la crisi ha indotto il sistema bancario ad inasprire le condizioni di accesso al credito e, conseguentemente, ridotto le possibilità di ottenere fidejussioni. Poiché tali garanzie costituiscono un presupposto necessario per la concessione dei pubblici finanziamenti, tale criticità ha di fatto limitato la portata delle azioni di immissione di liquidità del sistema da parte delle Amministrazioni regionali.

Proposta:

*Stante l'eleggibilità dei relativi costi al rimborso da parte dei Fondi Strutturali, sarebbe opportuno studiare dei meccanismi automatici che consentano di ricorrere ai fondi comunitari per **supplire alle limitazioni poste dal settore bancario in fase di concessione delle fidejussioni** (ad es. fondi rotativi a livello nazionale/regionale gestiti da intermediari finanziari che forniscano polizze proprio ai beneficiari degli interventi cofinanziati dai Programmi regionali così da snellire i passaggi procedurali connessi alla liquidazione degli anticipi e ridurre i casi di rinunce).*

• **Sistema dei controlli**

L'attuale impostazione delle funzioni di controllo nell'ambito dei programmi si basa su un processo di verifica multilivello i cui step principali riguardano: i controlli amministrativi sul 100% della documentazione di spesa e le visite in loco a campione (I livello); le verifiche dell'AdC sulle spese già controllate e dichiarate dalla struttura di gestione (di sistema ed eventualmente a campione su singole operazioni); le verifiche dell'AdA (di sistema e sulle singole operazioni). Se a ciò si aggiungono anche i "controlli di qualità" dell'AdG sugli eventuali Organismi intermedi e le possibili verifiche delle competenti autorità nazionali e comunitarie (Corte dei Conti, GdF, Commissione..), appare evidente come il numero dei controlli che la singola operazione può "subire" sia effettivamente elevato, tanto da scoraggiare in alcuni casi i beneficiari più "dinamici". Va inoltre rimarcata l'incidenza non trascurabile dei costi di una simile macchina amministrativa sulla spesa complessiva dei PO, nonché l'esistenza di numerose sovrapposizioni (di oggetto) tra i controlli svolti ai differenti livelli.

Anche per quanto attiene al FSE, i livelli dei controlli sono molteplici e, sebbene possano variare da Regione a Regione le modalità e l'intensità (ad esempio il campione delle fatture per ciascuna domanda di rimborso oppure il campione delle operazioni in loco), si registra un generale appesantimento della macchina amministrativa fino ad arrivare ad eludere le semplificazioni proposte dai regolamenti comunitari.

Proposta:

L'applicazione del principio di sussidiarietà ha consentito nelle recenti programmazioni il perseguimento di obiettivi di semplificazione, in termini di gestione e controllo, individuando livelli di responsabilità maggiori sullo Stato membro (AdG,

AdC, AdA) e, più recentemente, anche sui beneficiari. Nella definizione del quadro regolamentare per il futuro ciclo di programmi, il tema della non sovrapposizione dei livelli di controllo deve essere centrale: la coniugazione del principio di sussidiarietà con quello di proporzionalità potrebbe, infatti, condurre, in un prossimo futuro e a seguito di una riflessione interna e di un successivo confronto con il legislatore comunitario, a obiettivi ancora più alti di maggiore responsabilizzazione delle amministrazioni titolari dei PO, al fine di disporre di un quadro di riferimento condiviso ed effettivamente volto al contenimento degli oneri connessi al controllo.

Si auspica pertanto una sostanziale ridefinizione dell'architettura complessiva dei controlli che tenga conto anche delle esperienze e della cultura del controllo esistente in ogni Amministrazione coinvolta. In altri termini, si chiede che il **principio della proporzionalità dei controlli sia modulato in funzione delle dimensioni finanziarie dei PO, ed eventualmente dei singoli interventi cofinanziati, nonché in relazione alle esperienze pregresse**, premiando ad esempio le amministrazioni più performanti (livello dei tassi di errore nelle precedenti programmazioni) attraverso la previsione di soluzioni gestionali più "snelle". Dal punto di vista della semplificazione dei modelli organizzativi, le regioni sostengono l'annuncio **accorpamento delle funzioni dell'AdG e dell'AdC in un'unica Autorità** nonché le ulteriori modifiche introdotte dall'art 53 della proposta di nuovo regolamento finanziario in materia di **accreditamento da parte dell'autorità nazionale (e non più da parte della Commissione) dei sistemi di gestione e controllo**; si ritiene, tuttavia, preferibile l'opzione di un processo di accreditamento effettuato a livello di amministrazione nazionale così da evitare sovrapposizioni con l'AdA e, in generale, garantire l'autonomia funzionale dell'AdG. Inoltre, l'introduzione del Contratto di Partnership e la conseguente maggiore focalizzazione sui risultati delle politiche potrebbero essere occasione per una **rivisitazione della nozione di beneficiario, identificando come tale la stessa Pubblica Amministrazione responsabile del PO**; in questo modo gli importi dichiarati a Bruxelles coinciderebbero con i pagamenti dell'amministrazione, con evidenti vantaggi in termini di riduzione dei tempi di "maturazione" e di controllo della spesa.

Infine, appare altresì utile la messa in atto di un insieme coordinato di azioni che possano promuovere a tutti i livelli amministrativi la **cultura dell'autocontrollo** ma soprattutto **qualificare lo "status" di controllore**, così da incidere a monte su alcune leve che, se correttamente gestite, fanno sì che lo snellimento dei processi non si traduca in una diminuzione del livello di qualità e affidabilità del sistema.

• **Incertezza del quadro regolamentare**

La mancata o tardiva definizione della cornice regolamentare di riferimento per alcune iniziative nell'ambito dei Fondi strutturali – si pensi ad es. all'assenza di una disciplina in materia di aiuti specifica per Jessica, ma si può altresì ricordare che il rinnovo del Temporary Framework è intervenuto solo a fine 2010, quindi a ridosso della scadenza - induce le autorità di gestione a sperimentare, nei confronti dei temi e delle questioni non ancora/non del tutto codificati, soluzioni che in corso d'opera possono rivelarsi inefficaci sia dal punto di vista giuridico - formale sia sul piano sostanziale. Le modifiche legislative introdotte in itinere producono un analogo effetto "spiazzamento".

Proposta:

Sarebbe auspicabile per il futuro una **definizione del quadro normativo più puntuale e**

che intervenga sin dalla fase iniziale del ciclo di programmazione, fornendo elementi di certezza all'azione delle Amministrazioni regionali.

IL FONDO EUROPEO DI SVILUPPO REGIONALE (FESR)

•Appalti

Le procedure imposte dalla normativa nazionale, in attuazione delle direttive comunitarie di riferimento, appaiono lunghe e farraginose, di fatto comportando un rallentamento nella fisiologia di spesa, con particolare riguardo agli interventi di opere pubbliche. Del resto, i pubblici funzionari che agiscono in qualità di RUP sono obbligati in ogni caso all'osservanza del Codice dei Contratti (a prescindere dalla rendicontazione o meno di una spesa a Bruxelles); la compilazione di checklist lunghe e complicate appesantisce quindi una verifica che, di fatto, viene comunque svolta per legge.

I ritardi nell'approvazione del Regolamento di Attuazione del Codice dei Contratti, la cui entrata in vigore è prevista per giugno 2011, hanno infine creato numerose "zone d'ombra" nella disciplina di riferimento, accrescendo le difficoltà "strutturali" connesse alle modalità di recepimento della norma comunitaria nell'ordinamento italiano.

Proposta:

*Innanzitutto, sul versante nazionale, si chiede per il futuro maggiore tempestività nell'adozione delle norme attuative, anche in considerazione dei riflessi che le stesse hanno sulla gestione degli interventi rientranti nella programmazione comunitaria. Per altri versi, sembrerebbero auspicabili **eventuali adeguamenti o soluzioni di semplificazione**, sia per ciò che riguarda la disciplina degli **aspetti che maggiormente possono incidere sulle capacità di realizzazione della spesa da parte delle amministrazioni** (ad es. il Codice Appalti prevede l'obbligo di sospensione delle procedure di affidamento in presenza di ricorsi, opzione procedurale che contribuisce a differire in maniera considerevole i tempi di avvio degli interventi) sia per ciò che attiene alle **modalità del controllo di conformità** - la verifica del rispetto delle norme sugli appalti per le operazioni a regia è stata da più parti contestata poiché assimilabile a forme di controllo dell'ente regionale venute meno in seguito all'abolizione del CORECO.*

Sul piano operativo e procedurale, sempre ai fini di un'accelerazione dei tempi di realizzazione, potrebbe essere opportuno introdurre nelle gare di appalto criteri premiali che innalzino il punteggio delle imprese che propongono un piano di lavoro caratterizzato da una puntuale e vincolante organizzazione delle fasi di lavoro, condizione imprescindibile per un contenimento dei tempi di realizzazione delle opere.

•Aiuti di stato

I tempi e le procedure di notifica degli aiuti appesantiscono decisamente il ciclo di attuazione dei programmi; numerose incertezze in fase di programmazione sono poi legate alla mancata definizione di regole *ad hoc* per alcuni settori d'intervento (ad es. sviluppo urbano).

Proposta:

Sarebbero auspicabili delle ipotesi di semplificazione, come ad es. l'approvazione dei regimi di aiuto/aiuti ad hoc contestualmente all'adozione dei programmi a seguito del negoziato con i servizi della Commissione. Particolari vantaggi potrebbero derivare da un maggiore ricorso alla notifica di regimi nazionali cui le Regioni possano aderire in automatico (come dimostrato ad es. dal cd. regime omnibus per gli aiuti a favore di ricerca, sviluppo e innovazione – Aiuto di stato n. 302/2007, oppure dall'Aiuto di stato n. 182/2010 sulle garanzie risultato estensibile dallo Stato alle Regioni) e dall'introduzione di corsie preferenziali per aiuti notificati da regioni diverse ma su tipologie di intervento analoghe.

Si segnala, infine, in vista dell'effettiva implementazione dell'iniziativa Jessica, la necessità della definizione della disciplina riguardante i risvolti della suddetta iniziativa in fatto di aiuti.

• Complessità dei sistemi informativi

L'adozione di sistemi informatici a supporto delle procedure di gestione (oltre che a fini di monitoraggio/certificazione) ha sicuramente dato un grande contributo in termini di efficacia dei processi di *governance* dei programmi e affidabilità/tempestività dei dati relativi alle performance attuative, rappresentando un'innegabile forma di semplificazione dell'azione amministrativa. Tuttavia, soprattutto nelle fasi iniziali, il ricorso ai suddetti sistemi ha comportato ritardi dovuti in parte alla ridefinizione di procedure e flussi finora solo cartacei, in parte allo sforzo di adeguamento ai nuovi strumenti da parte del personale coinvolto. A ciò si aggiungono, infine, le inevitabili complicazioni legate alla necessità di rendere effettivamente interoperabili i sistemi regionali e quelli nazionali e comunitari.

Proposta:

Per quanto attiene l'interoperabilità dei sistemi regionali, nazionali e comunitari occorre produrre tutti gli sforzi necessari per superare le criticità tecniche riscontrate in questa programmazione. Per il prossimo ciclo dei Fondi Strutturali, è auspicabile che l'accento ancora maggiore sull'informatizzazione dei processi di gestione dei Programmi salvaguardi quanto di buono già realizzato nel periodo 2007-2013, in un'ottica di ri-uso delle soluzioni informatiche attualmente adoperate dalle Amministrazioni.

• Processi di concertazione

Sia in fase di definizione delle politiche di intervento sia nella realizzazione di specifiche decisioni di investimento (per es. progettazione integrata), il rispetto del principio del partenariato si è talvolta tradotto in un formale coinvolgimento delle rappresentanze sociali. Ciò ha determinato uno slittamento della tempistica di avvio/attuazione degli interventi, senza tuttavia fornire alle autorità responsabili gli elementi per un'efficace ri-composizione, all'interno del quadro programmatico, delle istanze provenienti dai territori.

Proposta:

Ad ogni Amministrazione dovrebbe essere data la possibilità di individuare le giuste forme di consultazione del partenariato che permettano di valorizzare il contenuto

dell'apporto fornito dagli attori del territorio e conducano politiche di intervento condivise ed effettivamente rispondenti alle esigenze reali, senza che ciò si traduca in una dilatazione dei tempi di programmazione.

• ***Livello di dettaglio dei documenti programmatici.***

La puntuale definizione di elementi/aspetti anche meramente operativi all'interno dei documenti programmatici obbliga le autorità responsabili a ricorrere allo strumento della revisione più volte nel corso della programmazione, allungando i tempi di entrata in vigore delle modifiche e potenzialmente limitandone la portata a causa dello sfasamento temporale fra il momento in cui si pone l'istanza di cambiamento e il momento in cui la stessa si concretizza.

Proposta:

*Sarebbe auspicabile prevedere una strategia concordata e condivisa tra i livelli comunitario, nazionale e regionale, che conceda all'Amministrazione regionale la possibilità di attivare margini di flessibilità o procedure più snelle che le permettano di **contestualizzare nel tempo la programmazione** (apportando modifiche operative ai PO senza dover ricorrere alla decisione comunitaria), **fermo restando il quadro strategico condiviso ad inizio programmazione.***

IL FONDO SOCIALE EUROPEO (FSE)

• ***Semplificazioni***

La possibilità offerta dai regolamenti comunitari di riconoscere forfettariamente i costi indiretti prima, nonché le tabelle standard di costo e le somme forfettarie fino ad un massimo di 50.000 euro dopo, è stata spesso vanificata dal complesso iter di condivisione dei sistemi di gestione e controllo semplificati. E' infatti vero che, seppur non determinante ai fini dell'avvio dell'utilizzo del forfait dei costi indiretti, il confronto con la Commissione europea per l'accettazione delle metodologie utilizzate per individuare la percentuale del forfait ha portato ad un rallentamento complessivo nell'attuazione delle semplificazioni, che talvolta ha scoraggiato anche le stesse Amministrazioni.

Anche l'elaborazione della nota Cocof sulla semplificazione è rappresentativa della complessità e della lunghezza dei tempi per giungere ad un quadro definitivo sull'utilizzo delle semplificazioni.

Proposta:

Sarebbe auspicabile che gli studi condotti dalle Amministrazioni per il riconoscimento dei costi attraverso le semplificazioni siano applicabili automaticamente anche nella prossima programmazione dei fondi strutturali, permettendo così una effettiva innovazione gestionale nel singolo sistema regionale.

*Tra l'altro è auspicabile la **trasferibilità delle esperienze positive sui costi indiretti forfettari e sulle tabelle di standard di costo** in quelle Regioni che non hanno ancora sperimentato le semplificazioni.*

*Considerato, inoltre, la forte integrazione e complementarietà tra le risorse dei programmi operativi e quelle per il finanziamento delle politiche nazionali, è auspicabile che le **semplificazioni per il riconoscimento dei costi siano utilizzate anche nella gestione e nel controllo di quest'ultimi interventi a regia regionale.***

*In ultimo, sarebbe utile una riflessione finalizzata a ad una più puntuale definizione della semplificazione. In effetti, tenuto conto che le semplificazioni, per lo meno, quelle relative agli standard di costo e alle somme forfettarie, sono per lo più orientate al risultato, è opportuno **approfondire l'ipotesi che, ai fini della certificazione della spesa, il beneficiario sia individuato nella Pubblica Amministrazione.***

• ***Programmi speciali che vedono il concorso finanziario di più fonti (es. Ammortizzatori in deroga) e particolari procedure di attuazione***

Nel corso della Programmazione è possibile che situazioni contingenti e imprevedibili determinino la necessità di mobilitare risorse finanziarie provenienti da Programmi diversi o da più fonti, facendole convergere su obiettivi e interventi anche in parziale deroga a quanto stabilito nell'ambito dei Programmi operativi. Nella programmazione in corso è stato questo il caso del "Programma per il sostegno al reddito e alle competenze dei lavoratori percettori di ammortizzatori in deroga" che, come è noto, a seguito di un Accordo Governo – Regioni e di una Intesa in Conferenza unificata anche sull'impiego del FSE, ha richiesto un delicato negoziato sui termini attuativi con la Commissione europea e un confronto tecnico di diversi mesi fra i soggetti coinvolti (in particolare INPS).

L'esperienza ha mostrato che, se da un lato tali interventi possono risultare di indubbia utilità nel far fronte a situazioni emergenziali e impreviste, senza richiedere procedure complesse di modifica dei Programmi, dall'altro possono rivelarsi particolarmente impegnativi sul piano della messa a punto dei meccanismi operativi, della definizione del ruolo di ciascun attore, degli adempimenti necessari per assicurarne la piena coerenza con le norme comunitarie e i PO.

Questa complessità, non di rado può tradursi in un ritardo attuativo, per esempio nella fase di certificazione delle spese determinando il paradosso di avere numerosissime misure realizzate e destinatari raggiunti non certificabili in quanto taluni elementi procedurali volti ad assicurarne la piena ammissibilità restano a lungo in via di definizione.

Proposta:

*Sarebbe auspicabile, in un'ottica di collaborazione istituzionale e tecnica, l'impegno da parte di tutti i soggetti coinvolti al **rispetto di tempistiche per la definizione e il completamento di eventuali meccanismi attuativi al fine di evitare che ciò arrechi pregiudizio all'attuazione dei PO o addirittura esponga le amministrazioni che pure hanno realizzato le attività al rischio di disimpegno delle risorse.** Sotto il profilo strettamente tecnico tali impegni possono essere sottoscritti in appositi accordi vincolanti e, al contempo, dovrebbe essere lasciata alle Regioni una certa **flessibilità nell'utilizzare anche le eventuali risorse destinate ma non utilizzate per interventi di immediata attuazione e certificazione.***

I PROGRAMMI DI COOPERAZIONE TERRITORIALE EUROPEA (CTE)

• *Costi di gestione*

L'architettura complessiva dei PO Cooperazione dà luogo, per definizione, a maggiori costi amministrativi, connessi alla molteplicità di fattori di cui le autorità responsabili dei programmi e i Lead partner di progetto sono chiamate a render conto: integrazione delle strutture di gestione per assicurare la rappresentatività di tutti i territori coinvolti, duplicazione ed interazione dei livelli di controllo (regionale/nazionale e di Programma), maggiore ricorso a missioni per partecipazione a riunione negli organismi di sorveglianza dei programmi, ricorso a servizi di traduzione e interpretariato, utilizzo di personale specializzato per l'interpretazione/adattamento della normativa di riferimento alle peculiarità dei PO CTE, implementazione di sistemi informativi congiunti fra gli SM, azioni di comunicazione che investono territori vasti e che richiedono strategie diversificate. In taluni casi, specie per i programmi caratterizzati da contenute dimensioni finanziarie, la percentuale di spesa assorbita dalle attività di gestione è tale da incidere effettivamente sulla capacità del PO di generare ricadute sul territorio.

Proposta:

Si suggerisce, per questi programmi, l'innalzamento delle percentuali del budget destinato alle misure di AT; una misura complementare potrebbe essere l'attivazione di bureau di assistenza gestiti direttamente da esperti reclutati e pagati dalla Commissione, come avviene per altri programmi comunitari, ovvero una maggiore caratterizzazione della rete Interact in termini di supporto operativo alle strutture di gestione dei PO.

• *Quadro regolamentare*

Le autorità di Gestione dei PO CTE, e di riflesso gli stessi beneficiari, si "muovono" all'interno di una cornice normativa che è stata pensata per programmi e operazioni fondamentalmente diversi (quelli regionali/nazionali). Ciò implica la necessità di procedere nel corso della programmazione per "tentativi ed errori", adattando e facendo interagire di volta in volta alle esigenze della cooperazione gli strumenti giuridici esistenti.

Proposta:

Sarebbe opportuno proseguire il percorso avviato nell'attuale periodo di programmazione (sezione dedicata alla CTE nell'ambito del Regolamento 1080/2006), affrontando in maniera più puntuale, ad es. con un regolamento ad hoc, gli snodi critici per l'attuazione dei PO Cooperazione: accordi giuridici realmente vincolanti in presenza di partenariati misti, gestione dei rapporti con i paesi non UE non soggetti ai vincoli posti dal quadro regolamentare comunitario, assimilazione dei circuiti di pagamento per partner privati e non, identificazione di indicatori ad hoc, accordi sovranazionali (ad es. condizionalità inserite nel Contratto di partnership) per identificare un nucleo minimo di disposizioni normative valide per l'attuazione delle operazioni in tutti gli SM (ad es. in materia di autorizzazioni, concessioni, procedure appalti, documentazione contabile richiesta a dimostrazione del sostenimento della spesa, natura giuridica dei partecipanti e altri requisiti di partecipazione, ecc.) . Tali soluzioni avrebbero peraltro il vantaggio di qualificare e dare concretezza al dialogo

fra gli ordinamenti nazionali coinvolti, prefigurando un percorso di armonizzazione procedurale e normativa.

• ***Sinergia con i programmi regionali***

Sebbene più volte sollecitata, è mancata finora una reale sinergia tra i programmi regionali e i programmi di cooperazione territoriale; si è sostanzialmente proceduto su binari separati, senza in alcun modo favorire l'integrazione degli strumenti operativi. L'attuazione della possibilità prevista dall'art. 37.6b del Reg.1083/2006 è risultata del tutto inadeguata; per contro, i programmi CTE, grazie alla ampia tipologia di interventi e settori coinvolti, alla capacità di mobilitare attori diversi per provenienza geografica, posizionamento istituzionale, natura giuridica e competenze possedute, potrebbero effettivamente funzionare da laboratorio per iniziative e sperimentazione di soluzioni innovative su temi e questioni difficilmente governabili nei singoli programmi *mainstream*.

Proposta:

*Le iniziative sperimentate con successo nell'ambito dei progetti CTE potrebbero essere adeguatamente valorizzate con l'introduzione di un **volet cooperazione nell'ambito dei programmi regionali** mettendo in atto dei **dispositivi di attuazione congiunti** (procedure di selezione dei progetti con un primo step regionale e una successiva estensione all'ambito interregionale; identificazione di una quota minima di risorse sui bandi regionali da destinare allo sviluppo di partenariati, rifinanziamento con stanziamenti ben più consistenti delle best practices sviluppate nei progetti di cooperazione, ecc.).*

• ***Capitalizzazione dei risultati***

Finora la capitalizzazione dei risultati dei programmi CTE non è stata adeguatamente perseguita e valorizzata, e il patrimonio di esperienze e competenze acquisite nell'ambito dei programmi CTE non è attualmente sistematizzato.

Proposta:

*Sarebbe auspicabile la **creazione delle condizioni per una concreta** valorizzazione delle esperienze finora realizzate, la sostenibilità delle stesse e il trasferimento di conoscenze e risultati attraverso l'identificazione di specifici piani di capitalizzazione all'interno di ciascun programma operativo CTE o attraverso la previsione di un **volet** a ciò dedicato.*

Roma, 20 aprile 2011