



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME
13/064/CR7a/C3

***DOCUMENTO DI ANALISI E PROPOSTE OPERATIVE DELLE
REGIONI E PROVINCE AUTONOME
SUI TEMI PRIORITARI DELLA
COOPERAZIONE TERRITORIALE EUROPEA 2014-2020***

11 luglio 2013

Il presente Documento, organizzato in forma di schede tematiche, ha l'obiettivo di proporre i principali temi che, derivanti dall'esperienza diretta delle Regioni in materia di CTE, richiedono una riflessione puntuale tra Amministrazione centrale e le Regioni, al fine di addivenire all'individuazione di soluzioni condivise che permettano di cogliere al meglio le opportunità che la futura CTE prospetta, prevenendo nel contempo il reiterarsi delle criticità che ne possono compromettere il buon funzionamento.

La finalità ultima è di pervenire alla formulazione di un quadro condiviso sul ruolo strategico della CTE per le Regioni italiane e quindi di sostenere, con valide argomenti, la conseguente necessità di mantenere e rilanciare tale ruolo nel periodo di programmazione 14-20.

In ciascuna scheda viene presentato un tema di carattere rilevante per la CTE in base all'esperienza di gestione dei programmi CTE attualmente in corso e alla lettura delle proposte dei nuovi Regolamenti. Si considera infatti dirimente orientare su tali temi, in modo strutturato e proficuo, l'interlocuzione con il MISE/DPS (ed eventualmente con altri Ministeri interessati – MAE e MEF in primis), avviata sulla programmazione 2014-2020 nei mesi scorsi.

Con tale finalità le schede sono state organizzate seguendo la seguente struttura:

1. **definizione del tema**, in cui viene inquadrato la problematica, in base alle esperienze pregresse ed alle indicazioni che emergono dagli sviluppi recenti del negoziato;
2. **questioni aperte**, dove vengono rappresentati i principali aspetti sui quali si ritiene urgente concordare una soluzione, al fine di poter procedere con la programmazione in un quadro ragionevolmente completo e certo;
3. **proposte delle Regioni e delle Provincie Autonome**; nella maggior parte dei casi dal confronto tra le Regioni sono emerse possibili soluzioni alle questioni poste, sia derivanti dalle lezioni apprese che dal confronto con altre esperienze, sulle quali le Regioni hanno concordato orientamenti condivisi da portare all'attenzione dell'Amministrazione centrale.

Inoltre, quale prima conclusione di un processo di ricognizione sviluppato dalle Regioni sulla programmazione CTE 2007-2013 e sulla progettualità ivi realizzata, in allegato (cfr Allegato A), si propone un documento di sintesi il cui fine è quello di rappresentare un utile supporto per agevolare la definizione degli orientamenti delle Regioni, sulla base di informazioni "fondante" sugli interessi ed i fabbisogni prioritari, rispetto ai diversi spazi della CTE 2014-2020, facilitando lo sviluppo quindi di un ragionamento tra le Regioni e l'Amministrazione centrale sugli obiettivi strategici e sui contenuti dei diversi Programmi.

INDICE SCHEDE

1. Gli spazi della cooperazione di interesse per l'Italia e le strategie macroregionali
2. Meccanismi di coordinamento e sistemi di *governance* in ambito CTE
3. Integrazione con la programmazione "*main-stream*"
4. Integrazione della programmazione CTE FESR con i programmi IPA II ed ENI
5. Sistemi di gestione e controllo
6. Modalità e meccanismi di cofinanziamento
7. Semplificazione, in particolare dal punto di vista del beneficiario
8. Gli aiuti di stato nelle operazioni CTE
9. Personale operativo nei JTS. Modalità di gestione contrattuale al fine di garantire continuità operativa

Tabella di sintesi delle principali questioni aperte e proposte delle Regioni e delle PP.AA.

ALLEGATI

1. LE ESPERIENZE DELL'ATTUALE PROGRAMMAZIONE DA RIPORTARE NEL 2014-2020

SCHEDA 1	
Tematica:	Gli spazi della cooperazione di interesse per l'Italia e le strategie macroregionali

Definizione del Tema

La posizione geopolitica del nostro Paese, testa di ponte nell'area dell'Europa centrale e corpo fondamentale nell'ampio bacino del Mediterraneo, con alcune porzioni di territorio che affondano le loro radici culturali e storiche anche nell'area dell'Europa dei Balcani occidentali, giustificano ampiamente la partecipazione ad una pluralità di sfide territoriali dal punto di vista della cooperazione, pena la non così remota possibilità che il nostro Paese sia emarginato da una serie di dinamiche di sviluppo, a cui lo stesso ha dimostrato di poter non solo efficacemente contribuire a livello europeo, anche grazie alle specificità e capacità delle Amministrazioni e *stakeholders* regionali, ma che risultano di valenza strategica per lo sviluppo dell'intero sistema Paese. Con specifico riferimento alla possibile esclusione dallo spazio di cooperazione Danubiano, cui peraltro diverse regioni interessate hanno reiteratamente avanzato la richiesta motivata di essere incluse, basti pensare alle tematiche dell'inclusione sociale (sotto il profilo del cambiamento demografico e della mobilità dei lavoratori), delle politiche sociali e sanitarie, dell'apprendimento permanente, o ancora allo sviluppo dei sistemi di trasporto integrato (stradali, ferroviari e marittimi) per dare soluzione ai colli di bottiglia transfrontalieri così come all'armonizzazione di standard di sicurezza, doganali e ambientali per generare la continuità e lo sviluppo di infrastrutture nell'area dell'Europa sud-orientale con conseguente aumento della competitività e dello sviluppo economico, anche a beneficio del nostro Paese.

La preliminare proposta sui futuri spazi di cooperazione è stata formulata dalla Commissione Europea proprio in virtù del dialogo avviato con gli Stati su cui le Regioni e Province Autonome italiane chiedono di poter essere informate e consultate per tempo come Parti del processo negoziale in corso sull'intera cooperazione territoriale europea, nel rispetto del principio di sussidiarietà e dei diversi livelli di competenza, tenuto conto dell'orientamento strategico e dell'utilizzo integrato dei Fondi nel prossimo periodo di programmazione 2014-20.

I risultati dell'attuale periodo di programmazione, che ha visto l'Italia impegnata nell'attuazione e partecipazione a 10 Programmi transfrontalieri ed a 4 Programmi transnazionali, dovrebbero costituire il punto di partenza nella definizione del quadro strategico di riferimento nonché delle priorità a cui improntare le future attività. Le Regioni e Province Autonome condividono la necessità di applicare il principio di concentrazione tematica in maniera opportuna e motivata, declinando le opzioni a disposizione in riferimento ad un dato contesto territoriale e relazionale con altri Stati ed alla programmazione *mainstream*. Auspicano inoltre che tale processo possa essere sviluppato in maniera concertata e sistematica con il livello centrale, al fine di poter efficacemente sfruttare ogni opportunità offerta dagli strumenti finanziari comunitari, secondo un approccio di coordinamento intersettoriale territoriale.

Le conclusioni del Consiglio Europeo, tenutosi in data 13-14 dicembre 2012, richiamando quelle di giugno 2011, contengono al punto 26 il mandato alla Commissione Europea di predisporre un Piano d'Azione per una strategia europea per la regione Adriatica e Ionica entro la fine del 2014, per cui tale macrostrategia assumerebbe prioritario interesse per il nostro Paese, così come già evidente dai pochi contenuti espressi sulla cooperazione territoriale nel *Position Paper* Italia della Commissione Europea presentato lo scorso 28 novembre 2012 per la preparazione dell'Accordo di partenariato che menziona esplicitamente solo tale macrostrategia. Viene peraltro completamente sottaciuto ogni riferimento alla macrostrategia alpina, nonostante il lavoro preparatorio da tempo avviato, a cui hanno contribuito attivamente le Regioni italiane dell'Arco Alpino, e suggellato dai due eventi, rispettivamente la Conferenza delle Regioni Alpine tenutasi a Bad Ragaz (Canton San Gallo – Svizzera) il 29 giugno 2012 e la Conferenza delle Regioni Alpine ospitata il 12 ottobre 2012 ad Innsbruck alla presenza del Commissario europeo alle politiche regionali Johannes Hahn.

Da segnalare inoltre la Relazione del 27 giugno 2012 dell'europarlamentare François Alfonsi sull'evoluzione delle Strategie macroregionali dell'UE con particolare riferimento alle prospettive future nel Mediterraneo ed il Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema "Sviluppo di una strategia macroregionale

per la regione del Mediterraneo” del 12-13 dicembre 2012, tesa alla definizione (in un’ottica di medio/lungo termine) di una Strategia macroregionale integrata per tutto il Mediterraneo e alla creazione di 3 substrategie macroregionali complementari e coerenti tra loro: una per il Mediterraneo Occidentale (a medio termine), una per il Mediterraneo Orientale (a medio-lungo termine) ed una (a corto-medio termine) per l’Adriatico-Ionio.

Da rilevare che il tema della macrostrategia integrata nel Mediterraneo viene sviluppato anche in seno alla Commissione Intermediterranea della CRPM (Conferenza delle Regioni Periferiche Marittime), presso la quale è stato istituito un apposito Gruppo di lavoro sulla Cooperazione territoriale e le strategie macroregionali nel Mediterraneo.

Pur avuto riguardo alla condizione posta al processo negoziale in corso per cui “nulla è approvato finché tutto non è approvato”, è evidente la valenza attribuita alle strategie macroregionali e per i bacini marittimi dalle bozze di regolamento in discussione e le conseguenti implicazioni operative.

L’attuale compromesso sul Quadro Strategico Comune sottolinea che le attività di cooperazione nell’ambito dei Fondi ESI tengono conto, se del caso, delle strategie macroregionali e di quelle dei bacini marittimi e che gli Stati membri “valutano l’opportunità di avvalersi dei pertinenti programmi transnazionali come quadri di sostegno per l’insieme delle politiche e dei fondi necessari all’attuazione delle strategie macroregionali e per i bacini marittimi”. Tale disposizione è strettamente correlata a quella dell’art. 6, lettera b) del *Draft Report* del Parlamento europeo dd. 03/06/2013, relativo alla proposta di regolamento CTE che individua, quale priorità di investimento trasversale per i Programmi di cooperazione transnazionale, il rafforzamento della capacità istituzionale e di una pubblica amministrazione efficiente attraverso lo sviluppo ed il coordinamento di strategie macroregionali e di bacino marittimo. Il motivo di tale previsione sembrerebbe poggiare, vista anche la disponibilità finanziaria limitata di un Programma transnazionale, sulla esigenza di assicurare una sufficiente copertura finanziaria alle spese di gestione, per così dire di assistenza tecnica, della strategia, trovandosi direttamente nei Programmi operativi e negli altri strumenti finanziari la fonte prioritaria di finanziamento per le progettualità e le iniziative faro previste nel Piano di azione della medesima.

Tenuto conto che il Consiglio europeo nelle sue conclusioni del 13 aprile 2011 relative alla strategia danubiana, ha invitato la Commissione, sulla base delle esperienze e buone pratiche già acquisite, a chiarire il concetto di strategie macroregionali ed a valutare il valore aggiunto delle stesse, presentando gli esiti del lavoro svolto al Consiglio ed al Parlamento europeo entro il corrente giugno 2013, il principio sottostante all’approccio macroregionale consiste nella migliore modalità di utilizzo coordinato delle risorse finanziarie a disposizione (ricorso congiunto di Fondi comunitari, nazionali e regionali oltre che di altri istituzioni finanziarie internazionali quali BEI, BERS, etc...) allo scopo di affrontare sfide e opportunità comuni caratterizzanti una data area funzionale, è indubbio che le esperienze maturate nell’ambito delle esistenti macrostrategie Baltica e Danubiana rappresentino un prezioso precedente da cui poter apprendere. Il sistema di governo adottato da esse, per quanto differisca in parte per l’effettiva organizzazione della struttura complessiva e del ruolo dei soggetti preposti al funzionamento ed implementazione delle attività, comunque prevede che siano ricondotte alla responsabilità degli Stati membri (Punti di contatto nazionale) principalmente tre livelli:

- quello politico (Consiglio Europeo, Commissione europea e *High Level Group*),
- quello di coordinamento (*Priority area coordinators*, coordinatori tematici individuati di norma nelle strutture amministrative ministeriali di linea in corrispondenza ai settori tematici (*pillars*) della strategia);
- quello operativo (Strumenti finanziari, *Flagship Projects and Laboratory Group*).

Interact Point di Turk per la Baltica e Interact Point di Vienna per la Danubiana svolgono una funzione di accompagnamento, sensibilizzazione e comunicazione sulle rispettive strategie.

Alla luce sia della valenza attribuita alle macrostrategie regionali UE che delle esperienze già realizzate, si ritiene indispensabile proseguire il processo di confronto e lavoro congiunto delle Regioni e Province con l’Amministrazione centrale, in tempo utile per elaborare l’Accordo di partenariato ed i contenuti dei Programmi di cooperazione nel rispetto degli interessi nazionali e delle relative specificità territoriali.

Questioni aperte

STRATEGIA MACROREGIONALE ADRIATICO-IONICA

Per quanto concerne l'elaborazione della Strategia macroregionale Adriatico-Ionica (SMRAI), si ritiene necessario proseguire il percorso di lavoro e confronto tecnico/istituzionale con il MISE/DPS ed il MAE, iniziato nell'ambito del Gruppo di coordinamento strategico per la cooperazione territoriale lo scorso marzo 2013 e proseguito il 9 maggio 2013 con la presentazione della prima bozza di Documento contenente Obiettivi e Azioni dell'AdP riferiti a fondi ESI, che potrebbero essere valorizzati se sostenuti da strategia macroregionale per l'area Adriatico-Ionica, sul quale le Regioni hanno fornito i propri commenti, osservazioni ed integrazioni, da considerare né definitivi né completi in quanto fanno riferimento ad un documento del MISE/DPS-MAE che si riferisce alla bozza di AdP del 9 aprile 2013, già in corso di revisione ed adeguamento e ad un processo di programmazione nazionale e regionale, nonché di informazione verso i territori, che è ancora in una fase preliminare di elaborazione non essendo ancora definita la struttura ed i contenuti dei Programmi, nel contesto riconducibile all'AdP.

I contributi e le singole posizioni delle Regioni sul Documento in questione sono state trasmesse, in data 5 giugno 2013, dalla Regione Marche, alla luce del ruolo ricoperto dal Presidente della Regione Marche nell'ambito dell'Intergruppo costituito per la SMRAI presso il Comitato delle Regioni d'Europa.

STRATEGIA MACROREGIONALE ALPINA

Per quanto riguarda la Strategia Macroregionale Alpina (SMRA), occorre sottolineare il suo carattere "*bottom up*", che ne fa per ora un unicum a livello europeo, derivando direttamente dall'iniziativa delle Regioni alpine. Questa iniziativa si è svolta secondo un percorso di condivisione dal basso di obiettivi comuni, e di auto-organizzazione attraverso uno "*Steering Committee*" costituito da un rappresentante regionale per ciascuno Stato, in cui la Lombardia rappresenta l'Italia.

A Innsbruck il 12 ottobre 2012 i Presidenti delle Regioni hanno deciso di percorrere la parte finale della *roadmap* insieme agli Stati, accogliendo la proposta di mediazione e iniziativa della Francia.

In seguito lo Stato italiano si è organizzato attraverso un tavolo di coordinamento tra Ministeri e Regioni costituito presso il MAE, d'intesa con il MISE, in cui siedono le Regioni e le Province autonome interessate, con l'obiettivo comune, condiviso tra Stato e Regioni, di ottenere che il Consiglio Europeo di dicembre 2013 dia mandato alla Commissione di redigere il Piano d'Azione per la SMRA entro la fine del 2014.

Si auspica che i tempi brevi restino tali, in considerazione del lavoro congiunto già svolto dalle Regioni, e del "documento di interpellanza" che è in fase di elaborazione tra Stati e Regioni europee dell'Arco alpino.

I livelli di coordinamento in essere, che si ritiene necessario mantenere fino ad approvazione della SMRA, sono pertanto:

- a) Un Coordinamento tra Regioni italiane dell'Arco alpino, svolto dalla Regione Lombardia;
- b) Un Tavolo di coordinamento a livello nazionale Ministeri – Regioni, svolto dal MAE, d'intesa con il MISE;
- c) Un Coordinamento tra Regioni europee dell'Arco alpino, svolto dalla Baviera e dal Tirolo, attraverso lo *Steering Committee*;
- d) Un Comitato paritetico Stati – Regioni, costituito in Francia, di 14 membri (7 degli Stati e 7 delle Regioni, coincidente con lo *Steering Committee*), che si ritiene debba affiancare la Commissione Europea nella redazione del Piano d'Azione, rappresentando opportunamente in modo equilibrato le istanze nazionali e le istanze locali e territoriali.

Proposte delle Regioni e PPAA

Al fine di condurre in modo efficace ed efficiente il processo di elaborazione del futuro Piano di Azione della Strategia macroregionale Adriatico Ionica, le Regioni e PPAA ritengono sia necessario un rapporto di maggior condivisione delle stesse con i Ministeri centrali coinvolti nel processo.

Le Regioni e PPAA rilevano che la sede del Gruppo di coordinamento strategico per la cooperazione territoriale non pare esaustiva delle interlocuzioni da mobilitare per contribuire alla definizione del Piano di Azione della SMRAI.

Le Regioni e PPAA sostengono inoltre che, i futuri programmi transnazionali, le cui aree coincidano in tutto, o in parte, alle future macrostrategie Adriatico-Ionica e Alpina, debbano limitarsi a “contribuire” all’attuazione e non essere utilizzati quali Programmi di riferimento esclusivi per l’attuazione di dette macrostrategie.

Per quanto riguarda la SMRA si sottolinea la necessità di mantenere in essere la *governance* attuale, almeno fino all’approvazione della Strategia a fine 2014, visti i positivi risultati finora acquisiti nel coordinamento e nella condivisione degli obiettivi e dei metodi.

Si reitera infine l’opportunità di considerare di intraprendere le azioni necessarie per addivenire all’inserimento delle regioni del nord est del Paese, compresa la Regione Lombardia, nel futuro Programma di cooperazione transnazionale danubiano. Un tanto – senza voler in questa sede ribadire le ragioni già rappresentate – al fine di assicurare il pieno coinvolgimento di tali Regioni, a beneficio del Paese nel suo complesso, nelle dinamiche di cooperazione che interessano l’area (segnatamente alpina, adriatico-ionica e danubiana), e nelle iniziative di connessione fra Adriatico e Baltico (es. corridoio) da cui i territori italiani resterebbero esclusi, nonostante le diversificate esperienze di cooperazione e le reti relazionali instaurate nell’attuale e nelle precedenti fasi di cooperazione.

SCHEDA 2	
Tematica:	Meccanismi di coordinamento e sistemi di <i>governance</i> in ambito CTE

Definizione del Tema

Nell'attuale periodo di programmazione 2007-2013 la *governance* della Cooperazione Territoriale Europea (CTE) è stata delineata nell'ambito del processo di definizione del Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013, approvato con delibera CIPE del 22 dicembre 2006, n. 174 e successivamente regolamentata con Delibera CIPE del 21 dicembre 2007, n. 158, in attuazione del QSN, ed in particolare dell'Obiettivo Cooperazione Territoriale Europea.

Uno dei principali strumenti per governare la CTE, all'interno di un modello di *governance* multilivello, è stato individuato nel Gruppo di coordinamento strategico per la cooperazione territoriale, istituito dalla Delibera CIPE 174/2006, con compiti di indirizzo e accompagnamento delle diverse fasi di sviluppo delle attività di cooperazione territoriale europea, secondo quanto indicato dal QSN. Il Gruppo è presieduto dal MISE/DPS ed è composto da rappresentanti designati dalle Amministrazioni centrali, dalle Regioni e dal partenariato istituzionale ed economico-sociale. Al Gruppo fanno capo i Comitati Nazionali di coordinamento dell'attuazione dei singoli PO CTE, istituiti d'intesa tra MISE/DPS e Regioni e, nell'ambito dei programmi CBC ENI e CBC IPA, d'intesa anche con il MAE.

Successivamente la Delibera CIPE 158/2007 recante "Attuazione del Quadro Strategico nazionale 2007-2013 – Obiettivo di cooperazione territoriale europea" ha provveduto, tra l'altro, a definire, compiti, modalità di funzionamento e compiti dei suddetti Comitati Nazionali.

Per quanto concerne la programmazione 2014-2020, ed in particolare il processo di definizione dell'Accordo di partenariato tra lo Stato italiano e la Commissione UE, il cui primo *draft* del documento è stato elaborato dal MISE in data 9 aprile 2013, il tema specifico della CTE non è stato ancora affrontato, sia per quanto concerne l'individuazione delle aree prioritarie di cooperazione, sia con riferimento al modello di *governance* nazionale da adottare al fine di assicurare la coerenza tra programmi CTE e programmi operativi regionali e nazionali, così come previsto dal *Draft template and Guidelines on the content of the partnership agreement*-versione 3 _ 21.05.2013, sez. 2 "Arrangements to ensure effective implementation"...(....)d) *Outlining coordination mechanisms set up at national and regional levels between the bodies responsible for the implementation of national and regional programmes, in particular under the cohesion policy's Investment for Growth and Jobs Goal, and those responsible for the implementation of the programmes under the European Territorial Cooperation (ETC) goal. Where appropriate, outlining coordination mechanisms to ensure complementarity with actions implemented in the context of macro-regional and sea-basin strategies*".

Questioni aperte

Sulla base delle esperienze e dell'attività svolta dalle Regioni nell'ambito dell'attuazione dei PO CTE si rileva quanto segue:

- a) con riferimento al Gruppo di coordinamento strategico per la CTE (riunitosi in prima seduta a fine 2011), si ritiene non abbia operato al fine di promuovere l'integrazione e la complementarietà tra i diversi PO e sia venuto a mancare il coordinamento trasversale tra i diversi Programmi (CB e TN), sia in relazione a specifiche priorità tematiche che in relazione a specifici territori;
- b) pur in assenza di raccordo sistematico con il Gruppo di coordinamento strategico per la CTE e di risorse finanziarie per lo svolgimento delle attività in capo ai Comitati Nazionali, le Regioni, sia in qualità di Presidenti/Vice-Presidenti che di partecipanti ai Comitati stessi, hanno garantito efficacemente il coordinamento della partecipazione italiana ai programmi e quindi l'attuazione di questi, talora caricando i Contact Point Nazionali dei Programmi anche di attività di non stretta

competenza (raccordo con i controllori di primo livello, risposte sui sistemi di gestione e controllo, eleggibilità dei partner, etc.)

- c) ;alla luce delle previsioni contenute nel “Codice europeo di condotta per il partenariato” si ravvisa l’opportunità di individuare dei meccanismi che assicurino un maggior coinvolgimento del partenariato e degli *stakeholders*, mediante l’attivazione di tavoli tematici sia a livello nazionale che di PO, garantendo, al tempo stesso, l’efficacia e la speditezza del processo decisionale;
- d) con riferimento al prossimo periodo di programmazione sarà necessario poter contare, in anticipo, su dispositivi/strumenti che consentano alle Regioni di effettuare il monitoraggio dei risultati nonché la verifica del raggiungimento degli obiettivi dei PO e, più in generale, la verifica del contributo dei partner italiani al raggiungimento delle priorità individuate dal QSN;
- e) per quanto concerne i Programmi di cooperazione interregionale (Interreg C, Interact, Espon, Urbact), si segnala che non è prevista, in modo sistematico, la presenza di rappresentanti delle Regioni, nell’ambito delle Task Force per la definizione dei Programmi relativi al periodo 2014-2020.

Proposte delle Regioni e PPAA

Alla luce di quanto sopra esposto, le Regioni ritengono opportuno avanzare le seguenti proposte operative:

- 1) Conferma dei Comitati Nazionali (CN) per ciascun Programma con ampio territorio, e del ruolo specifico delle Regioni (Presidenza/Vice-presidenza) in ambito di *governance*. La definizione dei meccanismi di strutturazione e funzionamento dei CN andrà concordata fra Ministero responsabile della CTE e le Regioni.
- 2) Si chiede di voler assicurare le adeguate risorse finanziarie, con fondi a valere sul PON *Governance* AT, alle Regioni titolari della Presidenza/Vicepresidenza, al fine di garantire il buon funzionamento dei Comitati Nazionali.
- 3) Nelle more dell’istituzione dei CN per il periodo 2014-2020, si ritiene prorogata l’operatività dei CN attualmente in essere, al fine di contribuire efficacemente alla programmazione transnazionale ed interregionale per il periodo 2014-2020, senza soluzione di continuità.
- 4) Revisione della struttura, delle modalità di funzionamento ed operatività del Gruppo di coordinamento strategico CTE, includendo il diritto di convocazione da parte di una Presidenza di CN: il Gruppo dovrebbe svolgere il ruolo di “Comitato di sorveglianza nazionale” dei Programmi; si suggerisce di promuovere sedi di confronto con il partenariato e di approfondimento tematico, anche su tematiche di interesse trasversale.
- 5) Previsione di dispositivi di coordinamento dei Presidenti dei CN dei Programmi TN oltre che di coordinamento orizzontale dei Programmi CTE, rompendo la separazione tra Programmi CBC e TN, privilegiando quindi gli spazi di cooperazione quale criterio di aggregazione, anche in considerazione della esistenza di strategie europee macroregionali o di bacino marittimo.
- 6) Presenza della rappresentanza regionale nelle task force preparatorie dei futuri Programmi e negli organi di governo di tutti i Programmi CTE (transfrontalieri, transazionali ed interregionali) approvati.
- 7) Necessità di organizzare la futura *governance* italiana dei programmi di CTE prevedendo i necessari collegamenti con gli altri programmi operativi nazionali e/o regionali e stabilendo la possibilità di interazione fra le diverse Autorità di gestione e Contactpoint italiani dei programmi CTE e dei programmi *mainstream*

SCHEDA 3	
Tematica:	Integrazione con la programmazione “main-stream” (comprende: applicabilità dei nuovi strumenti JAP, ITI e CLLD e strumenti di ingegneria finanziaria* in ambito CTE)

Definizione del Tema

Si tratta di un principio già presente nella programmazione 2007-2013, ulteriormente rinforzato nell’attuale quadro regolamentare. La sua attuazione pratica è però lunga dall’essere chiara ed ordinata.

Vari sono i termini della questione, per citarne alcuni:

- complementarietà e/o integrazione nella concentrazione tematica di ciascun Programma (sia CTE che *mainstream*) in modo da poter contare su un quadro organico sia a livello territoriale che regionale;
- raccordo effettivo tra i progetti realizzati attraverso i Programmi CTE e le operazioni eseguibili all’interno di ciascun Programma regionale;
- meccanismi di gestione coordinata dei Programmi;
- effettivo approccio sistemico e di appropriatezza della scala territoriale degli interventi, prevedendo di sviluppare, a livello regionale o locale, azioni che dovrebbero rivestire una dimensione di scala territoriale più ampia (transfrontaliera o transnazionale).

Le proposte normative ed i documenti di accompagnamento elaborati dalla Commissione europea, compresi i *Position Papers* per i diversi Paesi, forniscono indicazioni per l’elaborazione dei Programmi 2014-2020, siano essi di *mainstream* o di cooperazione territoriale.

Tra i temi trattati, uno di riguarda gli aspetti legati al coordinamento, complementarietà e sinergie fra i diversi Programmi.

I programmi CTE, per le loro caratteristiche peculiari, si prestano ad esplorare questi aspetti e creare le condizioni per una integrazione di diversi strumenti e la attivazione di percorsi innovativi maggiormente legati al territorio.

Iniziative progettuali CTE in atto o già concluse, nell’ambito di diversi settori, hanno condotto a risultati da valorizzare e capitalizzare nel prossimo periodo di programmazione in un’ottica di *mainstream* e di collegamento con altri Programmi a gestione diretta finanziati dall’UE (Horizon 2020, COSME, LIFE, Creative Europe, Cambiamento e Innovazione Sociale e altri).

La programmazione per la nuova politica di coesione, così come declinata nella proposta di Quadro Strategico Comune, prevede la possibilità di realizzare nuovi strumenti per lo sviluppo territoriale integrato (*Integrated Territorial Investment* – ITI, *Community-led Local Development* – CLLD, *Joint Action Plan* – JAP) attraverso l’utilizzo congiunto dei Fondi a finalità strutturale. Questi strumenti richiedono, per essere implementati, la presenza di specifiche condizioni e accordi tra *stakeholders* e la loro preparazione, soprattutto a livello amministrativo e manageriale, può tuttavia risultare assai lunga e complessa, richiedendo inoltre capacità di negoziazione a diversi livelli.

Anche se non specifici per la CTE, tali strumenti possono trovare una loro realizzazione anche ad un livello sovranazionale e, a livello locale, capitalizzare esperienze maturate nella realizzazione di progetti transazionali e transfrontalieri.

Per creare le condizioni operative di quanto soprarichiamato, è necessaria la individuazione e la attivazione di meccanismi di collegamento più stretto fra i diversi livelli di governo dei programmi (Autorità di Gestione, Comitati di Sorveglianza, Comitati nazionali laddove presenti) e fra le progettualità che verranno sviluppate nell’ambito dei diversi Programmi.

Questioni aperte

Le Regioni e PPAA sostengono quindi la necessità di:

- 1) individuare meccanismi di interazione con i programmi a gestione diretta.
- 2) favorire meccanismi di premialità per progetti CTE generati dall'internazionalizzazione delle attività finanziate all'interno dei programmi *mainstream*. A questo fine sarà utile mettere a punto degli indicatori specifici e sedi istituzionali idonee di valutazione e di condivisione delle scelte (ad esempio i Comitati Nazionali dei programmi, rivisti nel loro ruolo e nelle loro competenze);
- 3) verificare la fattibilità di specifiche azioni nell'ambito degli assi di AT dei Programmi (nazionali e regionali) per favorire la generazione di progettualità CTE a partire da progettualità locale finanziata dai programmi *mainstream*. Queste azioni potrebbero essere portate avanti sia a livello locale che regionale ed esplicitarsi attraverso il possibile finanziamento di operazioni di aggregazione di progetti aventi la medesima tematica e conseguente messa a punto di progetti da proporre nei bandi che verranno lanciati dai diversi programmi CTE

Proposte delle Regioni e PPAA

Le Regioni e PPAA formulano quindi le seguenti proposte operative:

- 1) organizzare la futura *governance* italiana dei programmi di CTE prevedendo i necessari collegamenti con gli altri Programmi nazionali e/o regionali, stabilendo la possibilità di interazione fra le diverse Autorità di gestione, i Punti di contatto italiani dei programmi CTE ed i Programmi *mainstream*.
- 2) prevedere meccanismi premiali, nei Programmi CTE, anche per i beneficiari che partecipano a Programmi a gestione diretta finanziati dall'UE (ad es: punteggio in fase valutativa in base ad informazioni contenute nella scheda di candidatura); ciò consentirebbe di rilevare la partecipazione del territorio e quindi di orientarla.
- 3) favorire meccanismi di attivazione delle risorse che valorizzino/capitalizzino esperienze di partner che hanno partecipato a esperienze diverse in ambito di Programmi a gestione diretta o *mainstream* (es. ipotesi di cluster).

SCHEDA 4	
Tematica:	Integrazione della programmazione CTE FESR con i programmi IPA II ed ENI

Definizione del Tema

La CTE finanziata con il FERS è per definizione uno strumento per la cooperazione territoriale intracomunitaria. Gli importanti cambiamenti in corso nel contesto mediterraneo, come pure quelli indotti dalla perdurante crisi finanziaria ed economica inducono a considerare la cooperazione territoriale ed i diversi strumenti e fondi posti in essere a livello europeo, in forma coordinata ed integrata.

Ciò è evidentemente prioritario, anzi indispensabile, in quei Programmi le cui aree territoriali di riferimento sono a cavallo tra l'UE ed i Paesi terzi.

In particolare, sia l'allocazione di risorse FESR per i programmi CBC e di bacino IPA ed ENI (art. 4 della proposta di Regolamento CTE) che la copertura su fondi ENI ed IPA per la partecipazione dei paesi terzi ai programmi di cooperazione transnazionale ed interregionale CTE (artt. 3 e 5 della citata proposta di Regolamento), confermano l'esigenza di allineare i meccanismi di funzionamento e far convergere obiettivi e contenuti dei diversi strumenti di cooperazione esterni ed intracomunitari verso i macro obiettivi indicati nella strategia comunitaria 2014-2020.

Lo stesso orientamento si ritrova nel processo di consultazione avviato dalla DG DEVCO della UE con i Paesi membri ed i Paesi terzi, oltre che con le Autorità di gestione dei Programmi ENPI ed IPA per la definizione delle Regole di attuazione (*Implementing Rules*) della programmazione 2014-2020.

Tale esigenza è stata manifestata, altresì, dagli *stakeholders* territoriali coinvolti che hanno in più sedi evidenziato:

- la difficoltà di applicazione delle regole ENPI, concepite per i Programmi e progetti di cooperazione allo sviluppo e progetti di cooperazione territoriale con soli paesi terzi;
- l'opportunità di estendere le regole FESR alle aree di cooperazione ENPI ed IPA, rispetto all'identificazione di meccanismi che consentirebbero, da un alto, ai Programmi di non dover avanzare sulla base di continue deroghe alle regole PRAG e, dall'altro, una implementazione dei progetti più efficiente, in particolare ispirandosi alle regole ENPI in termini di procedure di selezione dei progetti e verifica delle spese;
- la necessità di disporre di un margine di flessibilità maggiore a livello di ogni Programma, tenendo conto delle legislazioni nazionali dei paesi Terzi;
- l'auspicio di una reale gestione condivisa dei Programmi (*shared management*) in cui, ad un maggiore coinvolgimento dei Paesi terzi nella realizzazione del Programma ed una maggiore operatività delle Autorità nazionali, corrispondano maggiori responsabilità in termini di controllo ed audit dei progetti.

Sulla base di tali orientamenti, nelle bozze del Regolamento ENI e delle *Implementing Rules* ad oggi disponibili, la UE ha in particolare previsto:

- la non obbligatorietà delle regole PRAG a livello di Regolamento generale (proposta in fase di discussione), in particolare per le *procurement rules* in caso di *shared management*;
- obbligatorietà, in caso si adotti l'opzione del *shared management*, di una designazione/accreditamento da parte dello Stato Membro dell'Autorità di Gestione identificata nel Programma, tenendo conto che tale accreditamento verrà eseguito sulla base della validazione del sistema di gestione e controllo da allegare al Programma, secondo un principio simile a quello previsto per i programmi CTE (*Memorandum of understanding*);
- definizione di un piano di valutazione basato su un sistema di indicatori il più possibile comuni a quelli di CTE;

- concentrazione tematica con la proposta di ridurre da 4 a 3 gli obiettivi tematici nella prossima programmazione.

Entrambe le proposte di Regolamento sono attualmente in fase di revisione, tenuto conto delle perplessità emerse sull'applicabilità dello *shared management*, che richiederebbe un accordo propedeutico con i Paesi terzi sul livello di qualità che ogni sistema di controllo e gestione nazionale (circuiti di audit e controllo, recupero somme etc.) deve garantire per essere accreditato. La CE ha già avviato una serie di consultazione con i paesi terzi sull'attuabilità dello *shared management*.

E' inoltre rilevante considerare l'integrazione della programmazione afferente ai diversi fondi comunitari (FESR, IPA ed ENPI), a livello di concezione strategica di rango più elevato. In particolare tale approccio è di importanza sostanziale in contesti complessi e articolati che risultano essere all'intersezione di vari sistemi "macroregionali" com'è quello in cui si colloca il nostro Paese e le sue Regioni, situato al centro del Mediterraneo, con stretti collegamenti con i Balcani, in particolare quelli occidentali, lo Spazio Alpino, i grandi corridoi infrastrutturali nord-sud (es.: l'adriatico-baltico), est-ovest (es.: reti infrastrutturali TEN-T), le Strategie macro regionali, Adriatico Ionica ed Alpina ormai invia di strutturazione, e la possibilità di una Strategia integrata del Mediterraneo.

In merito alla coerenza e sinergie potenziali tra programmi CTE ed aree di cooperazione ENI ed IPA, oltre che alle strategie macroregionali ispirate alle esperienze del Baltico e del Danubio, alcuni dispositivi sono attualmente in fase di definizione ed in particolare:

- Definizione di un ruolo più operativo dei *Liason office* dei Programmi;
- Meccanismi di collaborazione con le macro-regioni, laddove esistenti (es. coinvolgimento come *external advisor* dei *Priority area coordinators*, prevedere bandi o progetti specificatamente orientati, ...).

Con riferimento al futuro Programma ENI CBC Bacino dei Mediterraneo, è auspicabile che tale bacino venga considerato unitariamente includendovi tutte le unità costiere NUTS 2 adriatiche italiane, ad oggi escluse, come già segnalato dalle Regioni al MISE- Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica-DGPRUC con nota e tabella riepilogativa trasmesse in data 18 gennaio 2013, e che la Commissione europea e gli Stati membri adottino le misure più appropriate per assicurare che il Programmi ENI ed i Programmi di cooperazione transnazionale FESR con una parziale sovrapposizione di copertura geografica, siano pienamente complementari e si rafforzino reciprocamente.

Per quanto riguarda lo strumento di pre-adesione IPA preme sottolineare alcune difficoltà riscontrate nell'attuale programmazione con particolare riferimento al Programma IPA Transfrontaliero Adriatico.

Innanzitutto andrebbe affermata l'importanza che, in futuro, non debbano sussistere dubbi in merito alle regole che l'AdG dovrà applicare, anche al fine di raggiungere la massima armonizzazione nelle procedure di controllo tra Paesi UE e non UE.

Per quanto concerne i Programmi di cooperazione transazionale ai quali hanno partecipato i paesi in pre-adesione, vanno segnalati i ritardi con cui la Commissione europea ha provveduto alla firma degli accordi di finanziamento con le Autorità di gestione e gli Stati membri per l'assegnazione dei fondi ai Paesi IPA inclusi nei programmi di cooperazione transazionale che hanno optato per il principio della gestione integrata dei fondi (ad es. il Programma MED), ritardi che hanno inevitabilmente rallentato la tempestiva e congiunta attuazione dei progetti di cooperazione approvati.

Questioni aperte

1. Possibile conferma del Programma IPA trilaterale Italia/Albania/Montenegro.
2. Partecipazione dei Paesi IPA nell'ambito dei Programmi Transnazionali MED e South East Gateway e relative forme e modalità.
3. Proposta dell'inserimento della Turchia nell'ambito del Programma transnazionale South East Gateway.

4. Inclusione di tutte le Regioni Adriatiche italiane, quali aree pienamente eleggibili, nel Programma ENI CBC Mediterraneo, considerando che si tratta di un Programma di bacino marittimo (similmente ai Programmi Transnazionali MED e South East Gateway).
5. E' elemento di preoccupazione delle regioni infine il rispetto dei tempi di marcia e le *deadline* previste dalla CE in merito ai Programmi CTE/IPA/ENI 2014/20, in assenza di un quadro di certezze in merito agli elementi precedenti.

Proposte delle Regioni e PPAA

Le Regioni e PPAA, in considerazione delle questioni ancora aperte, come sopra elencate:

1. sollecitano la conferma del Programma trilaterale IPA Italia/Albania/Montenegro 2014/2020 e la piena ammissibilità geografica di Puglia e Molise;
2. auspicano la partecipazione dei Paesi IPA ai Programmi Transnazionali MED e South East Gateway 2014/2020, purché con questi si riesca a negoziare una partecipazione con quote IPA più consistenti rispetto alla presente programmazione 2007/2013, al fine di rendere la presenza dei Paesi IPA nei Programmi Transnazionali un reale valore aggiunto, e non una mera appendice partenariale;
3. concordano nell'utilità di proporre – e conseguentemente avviare - il negoziato per l'ingresso della Turchia nel Programma Transnazionale South East Gateway, anche solo per talune priorità; infatti, alla luce dell'attuale e difficile situazione economica europea, la cooperazione con questo Paese potrebbe rappresentare un reale valore aggiunto per l'Italia, soprattutto in relazione alle tematiche "energia" e "cooperazione economica/*business cooperation*";
4. auspicano che i rappresentanti nazionali del Programma ENI CBC Mediterraneo ottengano l'allargamento dell'eleggibilità geografica a tutte le Regioni Adriatiche italiane;
5. auspicano la massima tempestività nella conferma di quanto sopra, tanto da poter garantire il rispetto del percorso di lavoro ed i relativi tempi dettati dalla Commissione Europea per la definizione, approvazione e *start up* dei Programmi di Cooperazione territoriale Europea 2014-2020.

SCHEDA 5	
Tematica:	Sistemi di gestione e controllo

Definizione del Tema

Sintesi delle indicazioni Regolamentari per i programmi CTE 2014-2020 in materia di sistemi di gestione controllo

Autorità di Gestione

Istituisce un sistema di registrazione e conservazione informatizzata dei dati relativi a ciascun intervento, necessari per la sorveglianza, la valutazione, la gestione finanziaria, la verifica e l'audit, ivi compresi i dati su singoli partecipanti agli interventi, se del caso;

Fonte: Proposta di Regolamento Generale Articolo 114 (d)

Autorità di Certificazione

Garantisce l'esistenza di un sistema di registrazione e conservazione informatizzata dei dati contabili per ciascun intervento, che gestisce tutti i dati necessari per la preparazione delle domande di pagamento e dei bilanci annuali, ivi compresi i dati degli importi recuperabili, recuperati e ritirati a seguito della soppressione totale o parziale del contributo a favore dell'intervento o di un programma operativo;

Mantiene una contabilità informatizzata delle spese dichiarate alla Commissione e del corrispondente contributo pubblico versati ai beneficiari;

Fonte: Proposta di Regolamento Generale Articolo 115 (d) e (g)

Autorità di Audit

Il sistema informativo dovrebbe supportare le seguenti attività:

- l'acquisizione dei dati e della documentazione relativi agli interventi del PO, con particolare riferimento ai dati di avanzamento e certificazione della spesa;
- l'acquisizione dei dati relativi ai controlli e agli audit realizzati da Autorità di Gestione, Autorità di Certificazione e altri Organismi di audit nazionali e UE e dei relativi risultati;
- la pianificazione delle attività di audit;
- l'imputazione e la registrazione delle informazioni relative ai singoli audit e l'elaborazione di correlati quadri complessivi, con particolare riferimento a: riferimenti del verbale di campionamento in caso di audit degli interventi, data, luogo, auditor, soggetto sottoposto ad audit, oggetto dell'audit, tipologia di audit (sistema o intervento controllato), documentazione esaminata/acquisita, eventuale ammontare di spesa certificata/controllata/regolare/irregolare (in specie per audit degli interventi), esiti dell'audit, ammontare e tipo di eventuali irregolarità rilevate e raccomandazioni, date e riferimenti delle comunicazioni e controdeduzioni relative all'audit e dei rapporti di audit provvisori e definitivi, *follow up*;
- l'archiviazione di tutta la documentazione prodotta dall'Autorità di Audit e in particolare dei documenti rilevanti: rapporti di audit provvisori e definitivi, atti del contraddittorio, atti relativi al campionamento di interventi da sottoporre ad audit, Rapporti di Controllo e Pareri di audit.

Laddove i documenti siano disponibili esclusivamente in versione elettronica, il sistema informativo utilizzato dall'Autorità di Audit dovrà soddisfare gli standard di sicurezza accettati e garantire che i documenti conservati rispettino i requisiti giuridici nazionali e siano affidabili ai fini dell'attività di audit, ex Art. 132 del Regolamento Generale.

Fonte: Testo tratto dal documento "Programmazione 2014/2020 Requisiti delle autorità di audit" a cura del Ministero dell'Economia e delle Finanze Italiano

Responsabilità degli Stati membri

Gli Stati membri garantiscono che entro il 31 dicembre 2014 / 2016 (sulla base del compromesso del Maggio 2013 non ancora votato) che tutti gli scambi di informazioni fra beneficiari e autorità di gestione, autorità di certificazione, autorità di audit e organismi intermedi possano essere effettuati esclusivamente mediante sistemi di scambio elettronico dei dati.

I sistemi agevolano l'interoperabilità con i *framework* nazionali e dell'Unione e consentono ai beneficiari di trasmettere una sola volta tutte le informazioni [...]

Fonte: Proposta di regolamento Generale Art. 112 comma 3

Accordo di partenariato

L'accordo di partenariato stabilisce: [...] le modalità per garantire l'attuazione efficace dei Fondi del QSC, tra cui [...]: una valutazione dei sistemi esistenti per lo scambio elettronico dei dati ed una sintesi delle azioni previste per permettere gradualmente che tutti gli scambi di informazioni tra i beneficiari e le autorità responsabili della gestione e del controllo dei programmi avvengano esclusivamente mediante scambio elettronico dei dati.

Fonte: Proposta di regolamento Generale art. 14- 2 b)

Dall'analisi delle proposte di Regolamento e dai diversi documenti ad oggi disponibili è possibile individuare 8 macro-funzionalità che i Sistemi di gestione e controllo CTE dovrebbero avere nella prossima programmazione 2014-2020, al fine di rispondere alle esigenze comuni ed ai requisiti obbligatori:

CARATTERISTICHE FONDAMENTALI SIGECO 2014-2020

- | | |
|---|--|
| 1 | Presentazione e valutazione in linea delle proposte progettuali, acquisizione unica dei dati |
| 2 | Follow-up fisico del progetto/Avanzamento indicatori |
| 3 | Archiviazione strutturata e trasmissione documenti giustificativi di spesa e pagamento in linea (management finanziario) |
| 4 | Format predefiniti in linea (dichiarazione spese, certificazione, audit, etc.) |
| 5 | Firma digitale |
| 6 | Immediata visualizzazione di sintesi e reportistica |
| 7 | Interoperabilità del sistema gestionale con le piattaforme nazionali e comunitarie |
| 8 | Messaggistica e comunicazioni automatiche del sistema per i processi |

Questioni aperte

Nella programmazione attuale, per quanto concerne la CTE, non c'è stato sinora nessun tipo di indicazione, a livello nazionale, in merito ai requisiti di base ed al protocollo di interoperabilità fra i SIGECO dei diversi

Programmi e fra questi ed i diversi interlocutori dei Sistemi stessi. L'unico requisito richiesto era la capacità dei sistemi di dialogare con il sistema di monitoraggio nazionale Monitweb.

L'unica esperienza di mutualizzazione, a titolo non oneroso, di strumenti informativi e procedure è stata l'utilizzo del SIGECO del Programma Italia-Francia Marittimo da parte del Programma Italia-Malta, attraverso il registro del riuso, che ha permesso la fruibilità, a titolo gratuito, del sistema Ita-Fra Marittimo e la possibilità di acquisire miglioramenti dello stesso realizzati a cura del Programma Italia-Malta.

Per i programmi transfrontalieri con AdG italiana si ritiene opportuno mantenere il più possibile invariati gli attuali SIGECO (nel senso di sistema organizzativo-procedurale, in quanto il sistema informativo sarà poi a supporto), soprattutto rispetto all'articolazione dei ruoli. D'altronde, anche i Regolamenti forniscono questi suggerimenti, in favore della continuità, fatta salva l'introduzione di alcune semplificazioni.

Le principali questioni aperte sono:

1. La specifica attenzione da dedicare alle problematiche dei futuri SIGECO della CTE nell'ambito del Gruppo di lavoro nazionale sulle Regole, chiarendo in tale sede quali siano i risultati attesi per la CTE e precisando quali siano le modalità di relazione dei lavori di questo Gruppo con il Gruppo strategico CTE.
2. Considerato il posizionamento specifico della CTE e dei Programmi nell'Accordo di Partenariato, si rende necessario chiarire in che modo verranno trattati i SIGECO e le questioni relative all'Audit: problematica dell'Autorità di Audit nazionale e dell'eventuale definizione di un diverso e più appropriato sistema di monitoraggio a livello nazionale, individuando caratteristiche e relativa tempistica.
3. Orientamento delle Autorità centrali in merito alle caratteristiche tecniche dei SIGECO della nuova programmazione, con riferimento ad un eventuale percorso di definizione di standard minimi comuni ed alla creazione di una piattaforma di base nazionale sulla quale i singoli Programmi possano sviluppare le loro peculiari esigenze, sulla base del modello francese. In tale caso si ritiene urgente chiarire quali caratteristiche verrà ad assumere, con quali tempi si procederà alla sua implementazione, definendo quindi l'eventuale soggetto che implementerà gli standard tecnici comuni e le risorse da dedicare a tale scopo. Qualora si ipotizzi di poter sviluppare un maggiore e migliore utilizzo delle opportunità offerte dal Catalogo nazionale del riuso di programmi informatici, si rende preliminarmente necessario precisarne le modalità.
4. Opportunità e modalità di presa in carico, in toto o in parte, secondo un quadro complessivo chiaramente definito a livello tecnico e finanziario, dei diversi aspetti della tematica dei SIGECO da parte del futuro PON Assistenza tecnica dei fondi ESI 2014-2020.
5. In tale contesto si rende opportuno determinare i termini con cui considerare la proposta di INTERACT relativa allo sviluppo di uno standard comune dei SIGECO per la CTE.
6. Infine le Regioni e PPAA ritengono urgente affrontare ed approfondire i temi dell'eleggibilità della spesa (regole comuni a livello nazionale e individuazione del responsabile nazionale), dei controlli di primo livello (considerando le alternative di un sistema centralizzato o decentralizzato e quindi l'individuazione del responsabile nazionale dei controlli nonché l'opportunità di definire un sistema di accreditamento nazionale di controllori di primo livello), dei recuperi delle somme indebitamente percepite (per il quale non si è finora individuata una soluzione definitiva).

Proposte delle Regioni e PPAA

Considerati i tempi stretti dettati dalla scadenza per la sottoscrizione dei Pre-agreement della CTE e per la definizione dei Programmi, con particolare riferimento ai temi di cui alla sezione 5 (punto 5.1.3) del *Draft template for the content of the cooperation programmes* (versione 2 del 17 maggio 2013) si ritiene opportuna l'immediata attivazione, nell'ambito del Gruppo strategico della CTE di un Gruppo di lavoro misto MISE, IGRUE, AGU attuali e future della CTE per:

- a) definire la fattibilità delle proposte di cui ai punti 3 e 4 , anche acquisendo le opportune informazioni e sviluppando la *benchmark analysis* fra alcuni dei sistemi in uso (entro luglio p.v.)
- b) sviluppare, se valutata fattibile, l'ipotesi di definizione di una Piattaforma unica nazionale relativamente agli aspetti tecnici, finanziari, amministrativi, gestionali etc. (entro novembre 2013)
- c) definire i protocolli di interoperabilità fra i SIGECO ed il sistema di monitoraggio nazionale, se rinnovato, rispetto all'attuale periodo programmazione.

SCHEDA 6	
Tematica:	Modalità e meccanismi di cofinanziamento

Definizione del Tema

Anche se non ancora affrontata al livello nazionale nel dialogo interistituzionale, la questione del cofinanziamento nazionale italiano dei programmi di cooperazione territoriale europea riveste carattere prioritario per l'imprescindibile collegamento con la definizione degli assetti della nuova *governance* nazionale CTE.

Vale la pena ricordare come è stato affrontato e risolto nei due precedenti periodi di programmazione.

Per Interreg 2000/2006 per l'Italia funzionava un meccanismo di cofinanziamento diversificato a seconda delle tipologie di programmi:

- Per i programmi di cooperazione transnazionale, il Ministero delle Finanze/IGRUE ha cofinanziato interamente (attraverso il Fondo di Rotazione) ed in modo automatico la partecipazione italiana ai Programmi coprendo l'intero 50% del cofinanziamento nazionale previsto.
- Per i programmi di cooperazione transfrontaliera la quota del 50% di cofinanziamento nazionale era coperta dal Fondo di rotazione nazionale in una percentuale pari al 70% e per il 30% a carico delle Regioni partner di programma; per il programma interregionale III C la quota del 50% di cofinanziamento nazionale era coperta dal Fondo di rotazione nazionale in una percentuale del 70% e per il 30% a carico del beneficiario finale di progetto.

Nell'attuale periodo 2007/2013 per tutti i programmi CTE a partecipazione italiana, il cofinanziamento italiano è assicurato totalmente dall'Amministrazione centrale attraverso il Fondo di Rotazione *ex lege* 183/1987.

Tale decisione è stata dettata anche dalla volontà di favorire la partecipazione del territorio a questo tipo di programmi che prevedono livelli di complessità nella presentazione e nella gestione tecnico/amministrativa dei progetti e tempi lunghi tra l'effettuazione della spesa, la sua rendicontazione ed il rimborso.

Nell'attuale fase di preparazione della partecipazione italiana ai programmi CTE 2014 – 2020 non risulta chiaro l'orientamento dell'Amministrazione centrale riguardo il mantenimento o meno del cofinanziamento nazionale e della sua eventuale regolamentazione.

A questo si deve aggiungere poi il problema, sorto durante la presente programmazione 2007 – 2013, delle ripercussioni della fruizione del cofinanziamento nazionale sul patto di stabilità a cui sono tenuti gli enti pubblici. A differenza dei fondi FESR che, in quanto risorse comunitarie, non vengono computate per il calcolo dei parametri del patto di stabilità, il cofinanziamento nazionale ne viene ad incidere in modo diretto.

Questioni aperte

Conoscere la propensione dell'Amministrazione centrale al mantenimento o meno del cofinanziamento nazionale, totale o parziale, dei programmi CTE.

In che percentuale verrà attivato e se ci saranno meccanismi complementari

Se totale:

- attivato in modo automatico come nell'attuale periodo
- verranno individuati meccanismi di selezione/premialità

Se parziale:

- In quali percentuali e in modo automatico
- In percentuali differenziate a seconda della tipologia di programmi (transfrontalieri/transnazionali/Interregionali)
- verranno individuati meccanismi di selezione/premialità

Verrà mantenuto lo strumento del fondo di rotazione *ex lege* 183/1987 o saranno previsti altri strumenti finanziari nazionali?

Potranno essere previsti meccanismi di anticipazione al beneficiario finale

Si stanno individuando soluzioni alle problematiche connesse ai limiti imposti dal rispetto del patto di stabilità

Proposte delle Regioni e PPAA

Le Regioni propongono il mantenimento del cofinanziamento nazionale integrale ed automatico per tutte le tipologie di programmi.

- Integrale per dare continuità alla partecipazione italiana prevedendo, se del caso, meccanismi di rispetto della coerenza con le priorità nazionali individuate dall'Accordo di partenariato
- Automatico come nell'attuale periodo in quanto di più semplice gestione

Le Regioni ritengono positivi i meccanismi di anticipazione delle spese ai beneficiari finali, estendendo l'esperienza di alcuni transfrontalieri al totale dei Programmi CTE operativi in Italia.

Le Regioni chiedono di insistere negli adeguati contesti comunitari per l'esclusione del cofinanziamento nazionale, in analogia al finanziamento FESR, dal patto di stabilità onde rendere possibile una più agevole partecipazione, ai Programmi CTE, degli Enti territoriali più piccoli e più esposti.

Inoltre le Regioni chiedono all'Amministrazione centrale di garantire alle Regioni che ricoprono il ruolo di Autorità di Gestione italiane di programmi CTE/ENI/IPA, l'anticipazione della quota nazionale di assistenza tecnica del singolo programma al fine di non far gravare sui bilanci regionali tali anticipazioni necessarie all'avvio operativo delle strutture di gestione dei programmi.

SCHEDA 7	
Tematica:	Semplificazione, in particolare dal punto di vista del beneficiario

Definizione del Tema

L'introduzione di misure di semplificazione nell'attuazione dei programmi della Politica di Coesione è un tema ricorrente in tutti i periodi di programmazione, particolarmente sentito nell'ambito dei programmi CTE. È infatti ampiamente condiviso che l'onerosità delle procedure attuative produce effetti distorsivi, poiché costringe sia gli organi di gestione che i beneficiari a dedicare tempo e risorse al loro adempimento, riducendo le energie che dovrebbero invece essere convogliate al raggiungimento dei risultati previsti a livello di programma e di progetto.

Per il nuovo periodo di programmazione la Commissione Europea ha posto particolare attenzione a questo aspetto, proponendo un articolato set di misure contenute nel pacchetto di proposte regolamentari. Le misure proposte possono essere suddivise in due principali categorie, interconnesse fra loro:

- misure che dispiegano benefici soprattutto per gli organi di programma;
- misure che dispiegano benefici soprattutto per i partner dei progetti.

Alla prima categoria fanno riferimento alcune misure di semplificazione in materia di controlli e audit e di scadenze e contenuti dei Rapporti annuali di esecuzione, nonché la previsione (facoltativa) di accorpamento tra l'Autorità di Gestione e l'Autorità di Certificazione, che può contribuire alla semplificazione riducendo il numero di passaggi procedurali e velocizzando i tempi dei pagamenti. Va tuttavia tenuto conto che l'impatto dei benefici attesi potrebbe essere ridotto in considerazione dei nuovi adempimenti connessi ai conti annuali.

Dal punto di vista dei benefici per i partner, ogni programma sarà chiamato a valutare il carico amministrativo sui beneficiari e pianificare azioni adeguate per ridurlo, descrivendole nel Programma Operativo; ciò consentirà, per la prima volta in modo strutturato, di "leggere" e valutare le procedure e gli strumenti attuativi sotto la luce del carico amministrativo che comportano. Le misure per ridurre il carico amministrativo potrebbero includere i seguenti elementi:

- armonizzazione delle regole di ammissibilità, per dare certezza giuridica e contribuire a limitare il rischio di errori;
- armonizzazione di procedure e strumenti attuativi tra i diversi programmi della CTE, sfruttando anche il lavoro condotto da Interact: categorie di spesa, manuali, *template*, creazione di *community on line*, ecc;
- introduzione di costi forfettari, secondo le previsioni degli artt. 57-58 del RDC (costi indiretti forfettari) e dell'art.18 del Reg. CTE (spese di personale forfettarie fino al 15% dei costi diretti). Semplificazioni sono possibili anche per l'adozione delle metodologie di calcolo, con l'obiettivo di garantire omogeneità tra programmi;
- semplificazione del sistema dei controlli, sfruttando le nuove disposizioni in merito allo scambio elettronico dei dati, coordinando meglio i vari livelli di controllo e dando sostanza al principio di proporzionalità;
- coesione elettronica; l'art. 112 della proposta di Regolamento Generale stabilisce che entro il 31 dicembre 2014 tutti gli scambi di informazioni tra beneficiari e organismi di programma possano essere effettuati esclusivamente mediante sistemi di scambio elettronico di dati; tali sistemi devono agevolare l'interoperabilità con i *framework* nazionali e dell'Unione e consentire ai beneficiari di trasmettere una sola volta tutte le informazioni;
- ampliamento dell'accesso al prefinanziamento ai beneficiari per favorire un più rapido avvio dei progetti, compensando tale opportunità con clausole più severe nel caso di non rispetto delle previsioni di spesa.

Il Regolamento RDC (artt. 131-132) prevede inoltre l'introduzione di una dichiarazione annuale di chiusura dei progetti ormai terminati; a partire da tale data decorreranno i tre anni per i quali permane l'obbligo di mantenere la documentazione ai fini di controllo. Non sarà più necessario, quindi conservare la documentazione fino ai tre anni successivi la chiusura del programma.

Infine, potrebbe essere interessante avviare una riflessione sulla possibilità di attuare, anche in forma di sperimentazione pilota, il nuovo strumento del *Joint Action Plan*. Tale Piano, infatti, viene gestito esclusivamente in funzione dei risultati che conseguirà, e prevede procedure specifiche di definizione, approvazione, attuazione e sorveglianza. Il *Joint Action Plan* può riguardare più assi o più programmi, e i pagamenti saranno basati su importi forfettari, legati al raggiungimento dei risultati.

Questioni aperte

Necessità di avviare un'analisi e definire indicazioni di livello nazionale o addirittura a livello di CE sulle opzioni di semplificazione in merito, ad esempio, ai costi forfettari e alle procedure di rendicontazione e monitoraggio dei progetti (es. relazioni sullo stato di avanzamento dei progetti da presentare unitamente alle richieste di erogazione e informazioni periodiche sullo stato di avanzamento dei progetti ai fini del monitoraggio).

Coesione elettronica: dovrebbe essere valutata la necessità di investimenti specifici nello sviluppo di strumenti ICT e di eventuali modifiche normative; dovrà inoltre essere avviato il necessario dialogo tra le Autorità di Gestione e le Amministrazioni responsabili di banche dati con le quali è indispensabile interfacciarsi.

Identificazione di possibili soluzioni che agevolino i beneficiari nell'ottenimento di garanzie fidejussorie e ne riducano i costi.

Prefinanziamento ai beneficiari ed eventuale relativa introduzione di clausole più severe nel caso di non rispetto delle previsioni di spesa.

Fattibilità per la CTE del nuovo strumento del *Joint Action Plan*.

Proposte delle Regioni e PPAA

Le Regioni e PPAA chiedono di avviare un dialogo nazionale per sviluppare le seguenti proposte operative:

- individuare gli elementi di inefficienza dei programmi 2007-2013 e le misure per correggerli. Tale analisi è indispensabile per quei programmi che hanno subito rallentamenti o addirittura interruzione o sospensione dei pagamenti; se le cause sono già in qualche misura note (presenza di organismi intermedi, sistemi di gestione e controllo inadeguati, instabilità dello staff a livello gestionale), confronti e scambi di buone pratiche tra diversi programmi potrebbero supportare l'individuazione di soluzioni appropriate;
- condividere idee e proposte in merito alle diverse opzioni di semplificazione, al fine di facilitare l'introduzione delle innovazioni consentite dalle proposte di Regolamento e di armonizzare quanto più possibile le procedure dei diversi programmi. Potrebbe inoltre essere opportuno sensibilizzare la Commissione su questi temi, richiedendo che esempi di metodologie, tassi e ulteriori indicazioni siano forniti tramite gli atti delegati cui rinviano sia l'art.59 del RDC sulle forme di sovvenzione sia l'art. 17 del Reg CTE sull'ammissibilità delle spese;
- individuare le soluzioni più appropriate per garantire il pieno dispiegamento dei benefici della coesione elettronica, con riferimento ai requisiti minimi da garantire, all'interoperabilità dei sistemi, al dialogo tra banche dati, nonché alle funzionalità che potranno essere previste per semplificare le procedure dal punto di vista dei beneficiari (es. controlli automatici sui vincoli di Programma);
- definire una posizione condivisa per regolamentare i cosiddetti "costi comuni";

- identificare possibili soluzioni che agevolino i beneficiari nell'ottenimento di garanzie fideiussorie e ne riducano i costi, anche verificando la fattibilità di convenzioni bancarie;
- verificare la fattibilità per i programmi CTE dello strumento del *Joint Action Plan*;
- prevedere azioni di indirizzo e supporto ai beneficiari nella scelta degli indicatori e nella loro raccolta (es. accompagnamento da parte delle strutture di programma alla definizione degli indicatori di progetto anche in una fase successiva all'approvazione per "correggere" eventuali quantificazioni sovra/sottostimate o addirittura di sostituire indicatori non pertinenti).

SCHEDA 8	
Tematica:	Gli Aiuti di Stato nelle operazioni CTE

Definizione del Tema

L'esistenza di un meccanismo che garantisca l'attuazione e l'applicazione efficaci della normativa UE in materia di aiuti di Stato, come noto, figura tra le condizionalità *ex ante* di tipo generale di cui all'allegato IV della proposta di regolamento generale. Per quanto tali condizionalità, ai sensi dell'art. 17 della medesima proposta, non si applichino alla cooperazione territoriale europea, ciò nondimeno le Regioni e Province autonome, proprio perché si tratta di garantire disposizioni istituzionali minime per l'attuazione, l'applicazione e la supervisione della normativa comunitaria in materia di Aiuti di Stato, ritengono che il lavoro di approfondimento avviato dal Ministero sviluppo economico-DPS assieme alle Amministrazioni regionali, all'interno dello specifico Gruppo di lavoro 6, debba essere considerato quale cornice di riferimento generale rispetto alle considerazioni che si formulano a seguire, che hanno un valenza maggiormente operativa derivante dall'esperienza maturata nel corso dell'attuale programmazione 2007-13.

L'applicazione dei principi della concorrenza, e in particolare della disciplina degli aiuti di Stato, nello specifico ambito della Cooperazione territoriale europea è stata talvolta foriera, in sede di attuazione, di aspetti problematici sulla cui previa identificazione e soluzione sarebbe utile ragionare e porre rimedio per tempo. Si ritiene in tal senso che la mancata disciplina della materia a livello regolamentare e procedurale sia all'origine di tali criticità, che hanno poi comportato una generica e non altrimenti definita "responsabilità" dell'autorità di gestione, in termini operativi, di *"garantire che le operazioni destinate a beneficiare di un finanziamento (...) siano conformi alle norme comunitarie e nazionali applicabili"*.

I due punti fondamentali su cui si dovrebbe focalizzare l'attenzione e definire concrete indicazioni operative, riguardano:

- A) Il piano giuridico: quale deroga utilizzare ai fini della compatibilità sostanziale e della legalità procedurale degli aiuti di Stato che il finanziamento delle attività progettuali dovessero configurare
- B) IL piano operativo:
 - 1) cosa significa concretamente "responsabilità dell'Autorità di Gestione" e come questa può/deve essere esercitata nel ruolo di gestione del Programma;
 - 2) a chi fanno capo i tre principali *tasks* collegati agli aiuti di Stato (CHI fa COSA), segnatamente:
 - a) la valutazione della sussistenza di elementi di aiuto di Stato all'interno delle attività progettuali (cd "*state aid relevance*")
 - b) la individuazione/scelta delle procedure formali adeguate (riconducibili essenzialmente a *de minimis*, esenzione dall'obbligo di notifica preventiva, notifica preventiva) affinché le attività progettuali siano successivamente implementate nella legalità e nella compatibilità in modo uniforme
 - c) il materiale espletamento di tali procedure formali (congiunta simmetrica, congiunta asimmetrica o disgiunta?).

Con riferimento al punto A), e da un punto di vista strettamente giuridico, si ritiene innanzitutto di sottoporre all'attenzione della Commissione europea la riflessione sulla effettiva sussistenza di tutti gli elementi costitutivi della nozione di aiuto di Stato ai sensi dell'art. 107§1 TFUE, ed in particolare della sussistenza di un vantaggio selettivo in capo ai *partners* progettuali e ai vari attori progettuali, dal momento che trattasi di un budget messo a gara, secondo procedure trasparenti, destinato alle idee progettuali che qualitativamente risultano migliori: il finanziamento delle stesse risulta quindi non già un'attribuzione di

vantaggio, ma di corrispettivo per una serie di attività (lavori e servizi) aventi una finalità comune macro, ovvero quella della cooperazione territoriale.

Ciò premesso, ma con riferimento alle proposte già emerse nell'ambito della modernizzazione, si segnala in particolare di non condividere la *ratio* alla base dell'introduzione del punto 78 nel *draft* di nuovi orientamenti in materia di aiuti di stato a finalità regionale, che trova il suo corrispettivo nell'articolo 15 par. 12 e nel considerando (44) della proposta di nuovo regolamento generale di esenzione per categoria.

Si ritiene infatti che l'obiettivo principale delle attività progettuali nell'ambito dei programmi CTE sia essenzialmente quello della cooperazione, la cui autonomia è stata ribadita già dal 2007 quando la cooperazione è assunta ad obiettivo accanto a quello della convergenza e della competitività regionale ed occupazione. Il finanziamento delle attività progettuali non può essere considerato perseguire altre finalità come lo sviluppo regionale o la tutela dell'ambiente o la ricerca e l'innovazione, se non come obiettivi secondari ed ancillari rispetto all'autonomo obiettivo della cooperazione transfrontaliera e transnazionale.

Pertanto, il meccanismo introdotto dai citati punto 78 della proposta di *Regional aid guidelines 2014-2020*, e considerando (44) unitamente ad articolo 15§12 del *draft General Block Exemption Regulation*, nell'intento di livellare le intensità degli aiuti per i diversi *partners* di un medesimo progetto in funzione dell'ubicazione prevalente degli investimenti progettuali, crea condizioni di disparità fra progetti analoghi sotto il profilo della tipologia di investimenti ed aree interessate, ma che potrebbero differenziarsi per la distribuzione degli investimenti per categoria di regioni assistite. L'intento della semplificazione procedurale si tradurrebbe in un allontanamento dagli obiettivi di ravvicinamento e di riduzione delle diversità propri della cooperazione territoriale.

Con riferimento al punto B2), il contesto che si presenta nella Cooperazione territoriale molto differisce dalla tradizionale situazione contributiva monovalente "amministrazione concedente => impresa beneficiaria", in cui l'eventuale elemento di aiuto di Stato deve essere individuato nel provvedimento amministrativo di concessione imputabile direttamente nell'amministrazione pubblica: ci si trova invece dinanzi ad una situazione polivalente "autorità di gestione => partner progettuali => soggetti coinvolti nelle attività progettuali" in cui l'eventuale elemento di aiuto di Stato deve essere individuato non solo nella sottoscrizione del contratto di finanziamento (non già provvedimento di concessione), ma anche e spesso soprattutto negli atti formali, qualora esistano, che "definiscono" i rapporti tra partner progettuali e soggetti terzi coinvolti nelle attività progettuali. È quindi indispensabile:

1. definire per ciascuna situazione quale atto e quale momento deve intendersi rilevante ai fini della "concessione (ad es. ai fini del computo del triennio *de minimis*);
2. definire i livelli di possibile configurazione di aiuti di Stato, primo livello tra AdG e partner progettuale, secondo livello tra quest'ultimo e i terzi coinvolti;
3. in particolare per il secondo livello (fattispecie degli aiuti indiretti) definire chi è "amministrazione concedente" soprattutto ai fini dell'individuazione del centro di responsabilità cui imputare gli oneri sostanziali e procedurali quali ad es. la quantificazione degli aiuti indiretti e relative modalità, gestione della modulistica, controlli e verifiche sulle autocertificazioni e/o sul rispetto delle condizioni e delle soglie (con riferimento ad es. ai parametri dimensionali di PMI o al plafond *de minimis* ricevibile) ...

Se la gestione degli Aiuti di Stato appartiene in linea di principio a ciascuno Stato membro, la stessa Commissione europea aveva già intuito la possibilità che, nei contesti di cooperazione tra più Stati, potesse emergere la necessità di strumenti per la gestione congiunta di alcuni ambiti, a livello sostanziale e procedurale.

Alla luce della nuova programmazione, pare quindi necessario che la Commissione europea provveda a regolamentare per tempo, già a monte dei singoli bandi e dell'esecuzione degli interventi, gli aspetti schematicamente segnalati, attraverso linee guida condivise ed approvate formalmente da DG Regio e DG Comp, che individuino con trasparenza e chiarezza il metodo e le procedure su cui impostare un'intera programmazione di lavoro nella certezza giuridica per tutti i soggetti coinvolti.

Considerata la contestuale revisione di tutte le norme sostanziali e procedurali degli aiuti di Stato della modernizzazione avviata dal Commissario VP Almunia, sarebbe opportuno cogliere l'occasione per istituire delle formule di gestione semplificata degli aiuti di Stato nella CTE che facciano salva la tutela della concorrenza senza che il suo perseguimento comprometta il raggiungimento degli obiettivi della cooperazione territoriale. Diventa quindi prioritario ed essenziale, ai fini della coerenza delle politiche europee, garantire unitarietà e omogeneità anche nella gestione transfrontaliera e transnazionale degli aiuti di Stato, nei confronti di partner che sono attori di un unico progetto pur appartenendo a Stati diversi.

Questioni aperte

Contributo e azione delle Regioni nell'ambito della modernizzazione delle regole degli aiuti di Stato (SAM, *State Aid Modernisation*) e in particolare della revisione del Regolamento generale di esenzione per categoria (scaduto il 28 giugno scorso): la posizione delle Regioni è in corso di elaborazione nell'ambito del coordinamento tecnico in materia di aiuti di stato in seno alla commissione ACI della Conferenza.

Il contributo in seno alla consultazione sulla revisione del Regolamento 1998/2006/CE (*de minimis*), relativamente agli aspetti rilevanti per la cooperazione territoriale, è stato reso attraverso la posizione delle Regioni e delle Province autonome approvata dalla Conferenza dei presidenti in data 16 maggio 2013 (13/043/CR7/C3).

Proposte delle Regioni e PPAA

- a. Nell'ambito della consultazione sulla revisione del regolamento 1998/2006/ce (cd. *De minimis*) le Regioni si sono già espresse segnalando oltremodo opportuna l'istituzione di un registro europeo degli aiuti *de minimis*, che potrebbe derivare dall'implementazione delle matrici del SANI e del SARI, per le seguenti principali ragioni:
 1. il rispetto delle nuove norme relative al calcolo e all'imputazione dei contributi *de minimis* nei casi di gruppi/associazioni di imprese, acquisizioni e fusioni (considerando (4) e articolo 3 paragrafo 8), non può essere garantito qualora ci si trovi dinanzi ad un'impresa controllata da o controllante imprese aventi sede in altro Stato membro, e quindi soggette al monitoraggio e controllo dello "storico *de minimis*" di altre amministrazioni statali;
 2. il passaggio ad una banca dati rispetto al meccanismo dell'autodichiarazione comporterà problemi di coordinamento tra amministrazioni e metodologie diverse, con la necessità, probabilmente, di intervenire su procedure già avviate e software già predisposti, con l'aggravante della co-gestione di 4 strumenti *de minimis* diversi;
 3. lo strumento *de minimis* è ampiamente utilizzato nell'ambito dei programmi di cooperazione territoriale, transfrontaliera e transnazionale, in cui le imprese hanno la possibilità di ricevere sui vari bandi contributi *de minimis* "apolidi", riconducibili in termini di responsabilità alle autorità di gestione, ma sulla concessione dei quali non esiste ad oggi una univoca interpretazione in merito a modalità di imputazione "statale" e di registrazione ai fini del controllo del rispetto della soglia;
 4. anche al di fuori delle ipotesi di finanziamenti nell'ambito dei programmi di cooperazione territoriale, le Regioni transfrontaliere (e non solo) spesso hanno come beneficiarie imprese operative su entrambi i versanti del confine, direttamente o attraverso filiali;
 5. la costruzione di un unico registro comporterebbe evidenti risparmi di spesa per tutte le amministrazioni pubbliche, che altrimenti dovrebbero provvedere singolarmente all'istituzione di singole banche dati statali, senza nemmeno avere la garanzia della confrontabilità delle rispettive matrici.
- b. Con specifico riferimento alla proposta della commissione di revisione del reg. (CE) 800/2008 è attualmente in corso, in ambito di coordinamento tecnico Aiuti di Stato della Commissione ACI, la

formulazione di integrazioni e modifiche al *Draft* recentemente pubblicato dalla Commissione europea; in particolare sono già stati esaminati gli articoli con esplicito richiamo alla CTE.

- c. Le Regioni e PPAA, nell'ambito dei processi di valutazione per la selezione delle proposte progettuali da finanziare a valere sui futuri Programmi CTE, al fine di supportare gli organi di Programma e di coordinamento italiani per la CTE nella corretta applicazione della normativa in tema di Aiuti di Stato, con particolare riferimento alla partecipazione dei beneficiari italiani ai progetti, propongono la costituzione di una "Lista di esperti in Aiuti di Stato" a livello nazionale e l'emanazione del relativo "Regolamento attuativo per l'utilizzo della Lista esperti AdS".

SCHEDA 9	
Tematica:	Personale operativo nei JTS. Modalità di gestione contrattuale al fine di garantire continuità operativa

Definizione del Tema

Nella attuale programmazione per la contrattualizzazione dell'assistenza tecnica si è fatto ricorso a contratto a progetto e in alcuni casi a co.co.co utilizzando agenzie o strutture *in-house*.

Tale prassi ha portato a due ordini di criticità, che si riassumono di seguito:

- impossibilità di garantire continuità allo staff, stante il limite massimo di legge di 36 mesi per i contratti a termine ed il carattere di "temporaneità" connaturato ai rapporti di co.co.co.;
- impossibilità di attribuire responsabilità istruttorie o funzioni di responsabilità del procedimento a personale non assunto in ruolo.

Si è quindi proceduto ad un'analisi volta a verificare se potessero essere applicate forme diverse di contrattualizzazione.

In via preliminare va evidenziato che la riforma Fornero non ha innovato la materia, anzi per alcuni aspetti ha aumentato i "paletti" dei contratti atipici e/o a tempo determinato.

Attualmente abbiamo, oltre al contratto a tempo indeterminato, le tipologie contrattuali:

- contratto di lavoro a progetto: l'articolo 7 d.lgs. 165/2001 prevede che la prestazione sia di natura temporanea ed altamente qualificata, vieta i rinnovi e pone limiti molto stringenti alla proroga;
- contratto di somministrazione o *staff leasing*: rinviando al seguito un approfondimento su questa tipologia contrattuale, si segnala che in base all'articolo 36 comma 2 d.lgs. 165/2001 non è possibile ricorrere alla somministrazione di lavoro per l'esercizio di funzioni direttive o dirigenziali e questo potrebbe creare dei problemi per il reclutamento di personale da adibire a posizioni apicali nei costituendi Segretariati;
- contratto di lavoro a tempo parziale (c.d. part-time);
- contratto di inserimento.
- contratto di apprendistato;
- tirocini formativi e di orientamento;
- contratto di lavoro intermittente o a chiamata o *job on call*;
- contratto di lavoro ripartito o *job sharing*;
- contratto di lavoro occasionale;
- contratto di lavoro occasionale accessorio.

Una recentissima sentenza della Corte di Giustizia europea dell'11 aprile 2013 (causa C-290/12) potrebbe offrire degli elementi di novità con riferimento al contratto di somministrazione.

Con domanda di pronuncia pregiudiziale, il Tribunale di Napoli aveva posto il quesito se, a fronte della somministrazione di mano d'opera da parte di un'agenzia interinale, reiterata più volte (e con contratti a tempo determinato) fosse da applicare la normativa vincolistica (vigente nel nostro Paese) relativa – appunto – ai contratti a termine.

La Ottava sezione della Corte con una sentenza analitica ha escluso che l'accordo quadro in tema di contratto a tempo determinato (dal quale è, poi, derivata la legislazione dei singoli Paesi membri) potesse applicarsi, anche, al contratto di lavoro in somministrazione.

Ne deriva – così – che, proseguendo nella prassi di contrattualizzare collaborazioni di assistenza tecnica di personale, proveniente da agenzie di lavoro in somministrazione o da altri enti accreditati ai sensi del d. lgs. 276/2003 non possono porsi i problemi relativi al contratto a tempo determinato, quali emersi a livello giurisprudenziale nei tempi più recenti.

Non si pongono, per conseguenza, problemi di “*incidenza*” sulla pianta organica, salvo che per l’aspetto della prevenzione degli infortuni e della sicurezza del lavoro (D.lgs 81/2008).

Va peraltro sottolineato come l’utilizzo di contratti di somministrazione di lavoro implichi un costo maggiore per le Amministrazioni rispetto a quello delle sole retribuzioni del personale interessato, essendovi ovviamente anche i costi di intermediazione a favore dell’agenzia; ed infine, come la selezione dell’agenzia somministratrice di lavoro debba avvenire attraverso una apposita procedura di gara con tutti gli adempimenti collegati agli appalti di servizi per importi superiori alla soglia comunitaria.

Con la riforma Fornero, e con i limiti da essa imposta, può trovare applicazione anche il contratto di lavoro a tempo determinato full time o part time per le attività di assistenza tecnica che sono espletate da personale qualificato.

Il contratto non può superare il limite temporale di 36 mesi.

Nell’ambito dello stesso periodo di programmazione, quindi, dovranno esser espletati più bandi di selezione per cui la stessa persona può essere selezionata più volte, non ricorrendo il limite dei 36 mesi e ricorrendo i presupposti previsti dal bando.

Sul punto il Dipartimento della Funzione Pubblica ha dato una precisa indicazione con nota 37562/2012:

il d.lgs. 368/2001 ha fissato specifici limiti temporali che possono essere così sintetizzati

- a) la durata massima di un contratto di lavoro a termine per lo svolgimento di mansioni equivalenti non può essere superiore ai 36 mesi (art. 5, comma 4-*bis*);
- b) la proroga di un contratto di lavoro a termine può intervenire per una sola volta, con il consenso del lavoratore, quando la durata iniziale del contratto sia inferiore a tre anni e sia richiesta da ragioni oggettive e si riferisca alla stessa attività lavorativa per la quale il contratto è stato stipulato a tempo determinato (articolo 4, comma 1);
- c) la riassunzione a termine con il medesimo lavoratore non può avvenire entro un periodo di sessanta giorni dalla data di scadenza di un contratto di durata fino a sei mesi ovvero novanta giorni dalla data di scadenza di un contratto di durata superiore ai sei mesi (articolo 5, comma 3).

Detti limiti trovano applicazione anche in riferimento al rapporto di lavoro pubblico.

“Con detta nota è stato precisato che il superamento di un nuovo concorso pubblico a tempo determinato da parte del soggetto che ha già avuto un rapporto di lavoro a termine con l’amministrazione consente di azzerare la durata del contratto precedente ai fini del computo del limite massimo dei 36 mesi previsto dal d.lgs. 368/2001, nonché di non applicare gli intervalli temporali in caso di successione di contratti.

Conseguentemente, l’amministrazione può stipulare un contratto di lavoro a tempo determinato con il soggetto utilmente collocato nella graduatoria del concorso anche laddove l’interessato abbia già avuto contratti a termine con la stessa amministrazione, ancorché di durata complessiva corrispondente ai 36 mesi, e pure nel caso in cui tra i successivi contratti non sia ancora trascorso l’intervallo temporale previsto dalla disciplina normativa. “

Precisato questo aspetto va affrontato l’altro punto se questa tipologia di contratti a termine incidano o meno sulla pianta organica.

Tenuto conto della specificità delle funzioni e della necessità contingente di predisporre atti legati a fasi di programmazione e della “professionalità” delle figure, che sono legate al periodo di programmazione, il novero delle assunzioni per assistenza tecnica non dovrebbe incidere sul numero del personale previsto in ogni pianta organica, anche perché sono finanziate con fondi specifici tra l’altro di derivazione UE.

La P.A. determina il proprio fabbisogno sulla base delle attività istituzionali che è chiamata a svolgere, e si esprime attraverso la definizione delle dotazioni organiche. Le assunzioni a tempo indeterminato comportano l'immissione in ruolo del personale e quindi la copertura della pianta organica. La flessibilità nella Pubblica Amm.ne non svolge, come nel privato, un ruolo di crescita dei livelli occupazionali ma quello di migliorare la funzionalità dell'organizzazione individuando le forme contrattuali che risultano oggi applicabili

In tal senso vanno interpretate le disposizioni sia del DLgs 267/2000 che della c.d. riforma Fornero.

Sul punto della retribuzione non si pongono dubbi sul fatto che detto personale assunto con ruoli direttivi possa avere incentivi legati alle alte professionalità purché non incidano su fondi regionali. Potrebbero però porsi dei problemi di compatibilità con le diverse normative regionali e i contratti collettivi in quanto nella maggior parte delle Regioni le retribuzioni di collaboratori e lavoratori interinali o a tempo determinato, sono allineate con quelle dei funzionari svolgenti mansioni equivalenti, con l'esclusione però dell'attribuzione di indennità di funzione o indennità per alte professionalità, che sono riservate al personale in ruolo.

In ultima battuta, si segnala che anche la possibilità di reclutare il personale attraverso contratti stipulati da enti *in-house* alle diverse Regioni, non è esente da criticità in quanto tali enti sono comunque sottoposti ai limiti di legge in materia di collaborazioni e lavoro flessibile ed andrebbe anche verificata la non sottoposizione delle eventuali assunzioni da questi realizzate ai limiti di spesa, la necessità di un allineamento dei compensi a quelli del personale regionale, e la sottoposizione della parte coperta da FDR di tali spese a patto di stabilità.

Questioni aperte

- Definizione chiara dei profili di competenza necessari e i conseguenti aspetti e problematiche di inquadramento.
- Appare che dalla riforma Fornero discenda una preferenza per contrattuali a tempo determinato, rispetto ad altre soluzioni di inquadramento.
- Il personale dedicato al JTS dovrebbe essere considerato al di fuori della pianta organica dell'amministrazione che ospita la struttura.
- Bandi di *recruitment* a livello europeo (comunitario) ed eventualmente anche extra-UE (almeno per alcuni programmi).
- Problematiche attinenti il rispetto dei vincoli del patto di stabilità.
- Ruolo del futuro PON Governance, da approfondire.
- Difficoltà di coordinare dei STC composti da soggetti con inquadramenti contrattuali differenti (es. distacco di personale regionale con contratti diversi da Regione e Regione) e compresenza di personale regionale ed esperti esterni.

Proposte delle Regioni e PPAA

Alla luce di quanto sopra esposto, si ritiene necessario attivare un tavolo di confronto, in tempi brevi, con il Ministero del Lavoro con lo scopo di giungere all'adozione di provvedimenti in deroga alla normativa vigente tali da consentire l'attivazione di contratti di lavoro flessibile o di contratti di collaborazione per archi temporali corrispondenti alla durata dei programmi per i quali è necessario prestare l'assistenza tecnica.

In particolare, si tratterebbe di intervenire sui limiti temporali per i contratti a tempo determinato richiamati dal comma 2 dell'articolo 36 d.lgs. 165/2001 e a propria volta discendenti dal d. lgs. 368/2001, e sulla nozione di "temporaneità" di cui all'articolo 7 comma 6, lett. c), del medesimo d. lgs. 165/2001; dovrebbero essere inoltre affrontate le altre criticità esposte a proposito delle diverse tipologie di lavoro flessibile e delle collaborazioni.

TABELLA DI SINTESI DELLE PRINCIPALI QUESTIONI APERTE E PROPOSTE DELLE REGIONI E DELLE PP.AA.

TEMATICA	PRINCIPALI QUESTIONI APERTE	PROPOSTE
1. Gli spazi della cooperazione di interesse per l'Italia e le strategie macroregionali	STRATEGIA MACROREGIONALE ADRIATICO-IONICA - Definizione delle modalità di prosecuzione e sviluppo del percorso di lavoro e confronto tecnico/istituzionale con il MISE/DPS ed il MAE STRATEGIA MACROREGIONALE ALPINA - Mandato alla Commissione, da parte del Consiglio Europeo di dicembre 2013, di redigere il Piano d'Azione per la SMRA entro la fine del 2014 - Mantenere fino ad approvazione della SMRA i livelli di coordinamento in essere	SMRAI - Sviluppo di un rapporto di maggior condivisione delle Regioni con i Ministeri centrali coinvolti nel processo. La sede del Gruppo di coordinamento strategico CTE non pare esaustiva delle interlocuzioni da mobilitare per contribuire alla definizione del Piano di Azione - I futuri programmi transnazionali, non debbono essere concepiti quali Programmi di riferimento esclusivo per l'attuazione delle macrostrategie, ma limitarsi a contribuire alla loro attuazione SMRA - Mantenere in essere la governance attuale almeno fino all'approvazione della Strategia a fine 2014 Generale - Intraprendere le azioni necessarie per l'inserimento delle regioni del nord est del Paese, compresa la Regione Lombardia, nel futuro Programma di cooperazione transnazionale danubiano
2. Meccanismi di coordinamento e sistemi di <i>governance</i> in ambito CTE	- Il Gruppo di coordinamento strategico CTE non è stato efficace per l'integrazione e la complementarietà tra i PO ed è venuto a mancare il coordinamento trasversale tra i diversi Programmi - Le Regioni hanno garantito spesso a loro spese il coordinamento della partecipazione italiana ai programmi e alla loro attuazione - Il "Codice europeo di condotta per il partenariato" pone la necessità di individuare meccanismi per il maggior coinvolgimento del partenariato - Necessità di disporre di strumenti per il monitoraggio dei risultati e la verifica del raggiungimento degli obiettivi dei PO nonché del contributo dei partner italiani alle priorità AdP	- Conferma dei Comitati Nazionali (CN) e del ruolo delle Regioni: struttura e funzionamento dei CN concordata fra DPS/MISE e Regioni - Assicurare le risorse finanziarie - con fondi PON <i>Governance</i> AT - alle Regioni titolari della Presidenza/Vicepresidenza, per il funzionamento dei Comitati Nazionali - Per contribuire efficacemente alla programmazione CTE 2014-2020 e nelle more dell'istituzione dei CN 14-20, proroga dell'operatività dei CN attuali - Revisione del Gruppo di coordinamento strategico CTE, con diritto di convocazione da parte di una Presidenza di CN, affinché svolga il ruolo di "Comitato di sorveglianza nazionale" dei Programmi CTE. Definizione di sedi di

TEMATICA	PRINCIPALI QUESTIONI APERTE	PROPOSTE
	Per Interreg C, Interact, Espon, Urbact 14-20 non è prevista la presenza sistematica delle Regioni, nell'ambito delle Task Force per la loro definizione dei Programmi	confronto con il partenariato e di approfondimento tematico anche di interesse trasversale - Previsione di dispositivi di coordinamento tra programmi transnazionali e transfrontalieri, superando la separazione tra CBC e TN e privilegiando gli spazi di cooperazione quale criterio di aggregazione, anche in considerazione delle strategie macroregionali - Presenza della rappresentanza regionale nelle task force e negli organi di governo di tutti i Programmi CTE futuri (transfrontalieri, transazionali ed interregionali) - Previsione di collegamenti tra CTE e altri programmi nazionali e/o regionali <i>mainstream</i> e interazione fra le rispettive Autorità
3. Integrazione con la programmazione "main-stream"	- Meccanismi di interazione con i programmi a gestione diretta - Meccanismi di premialità per progetti CTE generati dall'internazionalizzazione delle attività finanziate all'interno dei programmi <i>mainstream</i> (indicatori specifici e meccanismi di valutazione e condivisione delle scelte) - Azioni specifiche negli assi di AT dei Programmi (nazionali e regionali) per favorire la generazione di progettualità CTE a partire da progettualità <i>mainstream</i>. (es.: operazioni di aggregazione di progetti)	- Nella <i>governance</i> italiana della CTE previsione di collegamenti con Programmi nazionali e/o regionali e interazione tra AdG, Punti di contatto dei programmi CTE ed i programmi <i>mainstream</i> - Previsione di meccanismi di premialità nei Programmi CTE, per i beneficiari che partecipano a Programmi a gestione diretta finanziati dall'UE - Individuazione di meccanismi che valorizzino/capitalizzino la partecipazione a esperienze diverse in ambito di Programmi a gestione diretta o <i>mainstream</i> (es. ipotesi di cluster).
4. Integrazione della programmazione CTE FESR con i programmi IPA II ed ENI	- Possibile conferma del Programma IPA trilaterale Italia/Albania/Montenegro - Partecipazione dei Paesi IPA nell'ambito dei Programmi Transnazionali MED e South East Gateway - Proposta dell'inserimento della Turchia nell'ambito del Programma transnazionale South East Gateway - Inclusione di tutte le Regioni Adriatiche italiane nel Programma ENI CBC Mediterraneo - Preoccupazione delle regioni per il rispetto dei tempi di marcia e le <i>deadline</i> previste in assenza di un quadro di certezze	- Conferma del Programma trilaterale IPA Italia/Albania/Montenegro 14-20 e piena ammissibilità geografica di Puglia e Molise - Partecipazione dei Paesi IPA ai Programmi MED e South East Gateway, con quote IPA più consistenti al fine di rendere la presenza dei Paesi IPA un reale valore aggiunto - Avvio del negoziato per l'ingresso della Turchia nel Programma SEE che può rappresentare un reale valore aggiunto per l'Italia, soprattutto in relazione alle tematiche "energia" e "cooperazione economica/business cooperation" - Allargamento del Programma ENI CBC Mediterraneo a tutte le Regioni Adriatiche italiane;

TEMATICA	PRINCIPALI QUESTIONI APERTE	PROPOSTE
		• Tempestività nell'assunzione degli orientamenti indispensabili al fine di garantire il percorso di lavoro ed i relativi tempi per la definizione, approvazione e start up dei Programmi CTE 14-2.
5. Sistemi di gestione e controllo	• Attenzione alle problematiche dei futuri SIGECO della CTE nel Gruppo di lavoro nazionale sulle Regole e questioni orizzontali • Modalità di trattamento dei SIGECO e delle questioni relative all'Audit e al monitoraggio nella CTE a livello nazionale e regionale • Orientamento delle Autorità centrali in merito ai SIGECO nella nuova programmazione: eventuali standard minimi comuni, creazione di una piattaforma nazionale (cfr. modello francese), opportunità offerte dal Catalogo nazionale del riuso • Presa in carico della tematica dei SIGECO per la CTE da parte del futuro PON <i>Governance</i>/Assistenza tecnica dei fondi ESI 14-20 • Considerazione della proposta INTERACT relativa allo sviluppo di uno standard comune dei SIGECO per la CTE • Ulteriori temi rilevanti per la CTE: eleggibilità della spesa, controlli di primo livello, recuperi delle somme indebitamente percepite	Attivazione urgente, nell'ambito del Gruppo strategico della CTE di un Gruppo di lavoro misto MISE, IGRUE, AGU per: • definire la fattibilità delle diverse proposte formulate dalle Regioni sui SIGECO (entro luglio p.v.) • sviluppare l'ipotesi di definizione di una Piattaforma unica nazionale relativamente agli aspetti tecnici, finanziari, amministrativi, gestionali etc. (entro novembre 2013) • definire i protocolli di interoperabilità fra i SIGECO ed il sistema di monitoraggio nazionale
6. Modalità e meccanismi di cofinanziamento	• Orientamento dell'Amministrazione centrale sul mantenimento o meno del cofinanziamento nazionale, totale o parziale, dei programmi CTE • Mantenimento dello strumento del fondo di rotazione • Possibili meccanismi di anticipazione al beneficiario finale • Soluzioni alle problematiche connesse ai limiti imposti dal rispetto del patto di stabilità	• Mantenimento del cofinanziamento nazionale integrale ed automatico per tutte le tipologie di programmi • Ampliamento dell'esperienza dei meccanismi di anticipazione delle spese ai beneficiari finali al totale dei Programmi CTE • Esclusione del cofinanziamento nazionale dai vincoli del patto di stabilità, in analogia al finanziamento FESR • Garanzia alle Regioni che ricoprono il ruolo di Autorità di Gestione italiane di programmi CTE/ENI/IPA, di anticipazione della quota nazionale di assistenza tecnica del singolo programma
7. Semplificazione, in particolare dal	• Necessità di avviare un'analisi e definire indicazioni di livello	• Individuazione degli elementi di inefficienza dei programmi

TEMATICA	PRINCIPALI QUESTIONI APERTE	PROPOSTE
punto di vista del beneficiario	nazionale o addirittura a livello di CE sulle opzioni di semplificazione • Opportunità offerte dalla coesione elettronica • Possibili soluzioni che agevolino i beneficiari nell'ottenimento di garanzie fideiussorie e ne riducano i costi • Prefinanziamento ai beneficiari • Utilizzo nella CTE del <i>Joint Action Plan</i>	07-13 e possibili correttivi da adottare • Opzioni di semplificazione, valorizzando le innovazioni dei nuovi Regolamenti e armonizzando le procedure • Adozione di soluzioni per garantire il pieno dispiegamento dei benefici della coesione elettronica • Definizione di una posizione condivisa per regolamentare i "costi comuni" • Soluzioni per l'agevolazione dei beneficiari nell'ottenimento di garanzie fideiussorie • Verifica della fattibilità per i programmi CTE dello strumento del Joint Action Plan • Previsione di azioni di indirizzo e supporto ai beneficiari nella scelta degli indicatori e nella loro raccolta
8. Gli aiuti di stato nelle operazioni CTE	• Contributo e azione delle Regioni nell'ambito della modernizzazione delle regole degli Aiuti di Stato • Contributo in seno alla consultazione sulla revisione del Regolamento 1998/2006/CE (<i>de minimis</i>), relativamente agli aspetti rilevanti per la cooperazione territoriale, reso attraverso la posizione approvata dalla Conferenza delle Regioni	• Nell'ambito della consultazione sulla revisione del regolamento <i>de minimis</i> le Regioni si sono già espresse positivamente in relazione all'istituzione di un registro europeo degli aiuti <i>de minimis</i> • Con riferimento alla proposta della commissione di revisione del reg. (CE) 800/2008 è attualmente in corso la formulazione di integrazioni e modifiche al <i>Draft</i> recentemente pubblicato dalla Commissione europea con particolare attenzione agli articoli relativi alla CTE • Proposta di costituire una "Lista di esperti in Aiuti di Stato" a livello nazionale ed emanazione del relativo "Regolamento attuativo per l'utilizzo della Lista esperti AdS"
9. Personale operativo nei JTS. Modalità di gestione contrattuale al fine di garantire continuità operativa	• Definizione dei profili di competenza necessari e i conseguenti aspetti e problematiche di inquadramento contrattuale • Il personale dedicato al JTS dovrebbe essere considerato al di fuori della pianta organica dell'amministrazione che ospita la struttura • Bandi di <i>recruitment</i> a livello europeo (comunitario) ed eventualmente anche extra-UE (almeno per alcuni programmi) • Problematiche attinenti il rispetto dei vincoli del patto di	• Attivazione di un tavolo di confronto con il Ministero del Lavoro per l'adozione di provvedimenti tali da consentire l'attivazione di contratti corrispondenti alla durata dei programmi CTE • (limiti temporali per i contratti a tempo determinato, nozione di "temporaneità" altre criticità a proposito delle diverse tipologie di lavoro flessibile e delle collaborazioni)

TEMATICA	PRINCIPALI QUESTIONI APERTE	PROPOSTE
	stabilità • Ruolo del futuro PON <i>Governance</i>, da approfondire • Difficoltà di coordinare dei STC composti da soggetti con inquadramenti contrattuali differenti e la compresenza di personale regionale ed esperti esterni	