

IL FUTURO DELLA POLITICA REGIONALE DI COESIONE

La politica di coesione è la principale politica di investimento europea che realizza gli obiettivi europei a tutti i livelli di governo e che tiene conto delle specificità territoriali dell'UE. Una politica di coesione dotata di risorse finanziarie adeguate è indispensabile per sostenere e rilanciare gli investimenti e lo sviluppo nelle Regioni italiane e in quanto tale rappresenta una priorità fondamentale per le Regioni stesse.

Tramite la politica di coesione si realizzano, infatti, la maggior parte delle politiche in favore dell'innovazione, della ricerca, delle infrastrutture digitali, energetiche e di trasporto, per migliorare i sistemi di istruzione e formazione, per perseguire un'efficace azione di contrasto e mitigazione dei cambiamenti climatici.

Le Regioni italiane sono altresì consapevoli che il dibattito sul "post 2020" si apre in una situazione di forte tensione internazionale ed europea e tale situazione contribuisce pericolosamente alla messa in discussione della politica più europea dell'UE, alla quale è stato da sempre conferito il compito di realizzare le politiche europee nei territori dell'Unione, contribuendo contemporaneamente alla crescita e allo sviluppo delle Regioni e ad avvicinare l'UE ai cittadini.

Le principali sfide che l'Unione Europea deve affrontare richiedono che la politica di coesione dopo il 2020 sia confermata e rilanciata come un pilastro fondamentale dell'integrazione europea. Il perseguimento della coesione economica, sociale e territoriale è elevato dai Trattati europei a obiettivo cardine dell'azione comunitaria. Attraverso la riduzione delle disuguaglianze economiche e sociali e delle discontinuità territoriali, la politica di coesione rappresenta una condizione essenziale non solo per assicurare la solidarietà, ma anche per dare piena attuazione al mercato unico.

La presenza di risorse adeguate - anche tramite un incremento delle entrate proprie - è un requisito indispensabile per perseguire gli obiettivi comuni europei e la politica di coesione non può essere penalizzata dalle scelte di revisione del bilancio dell'Unione. E' necessario assicurare una dotazione finanziaria all'altezza, almeno pari ai livelli attuali, quale condizione preliminare per una attuazione credibile in tutta la UE e mantenere il carattere universalistico intervenendo in tutte le Regioni UE. Deve altresì essere possibile rispondere alle crisi e ad eventi imprevisti nel breve termine prevedendo meccanismi di flessibilità, quali ad esempio una riserva per le emergenze per gli eventi imprevisti (quali le catastrofi naturali e la crisi migratoria).

La politica di coesione è l'unica politica europea che ha obiettivi precisi e risultati misurabili: gli Stati membri e la Commissione europea misurano l'impatto dei programmi attraverso opportune valutazioni.

Riguardo al Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS), sottolineano che si tratta di uno strumento che persegue obiettivi diversi da quelli della politica di coesione e ne diverge fortemente in termini di funzionamento. Le Regioni italiane raccomandano, pertanto, che sia mantenuta una linea di distinzione chiara tra FEIS e fondi SIE: al netto di possibili sinergie, il primo non può sovrapporsi o sostituirsi ai

secondi, neppure in minima parte, né, soprattutto, essere destinatario di risorse sottratte alla politica di coesione.

Il valore aggiunto della politica di coesione risiede nei punti di forza di questa politica, quali l'approccio della dimensione territoriale *place-based* e la *governance* multilivello, la programmazione pluriennale e gli obiettivi condivisi e misurabili, l'approccio di sviluppo integrato e la convergenza verso *standard* europei della capacità amministrativa. Le Regioni italiane confermano l'importanza del principio di concentrazione tematica sull'efficacia degli interventi e sulla valorizzazione della loro addizionalità, lasciando maggiore spazio di manovra alle Regioni nella scelta delle proprie priorità sulla base dei rispettivi contesti economici regionali, così da contribuire agli obiettivi europei secondo il principio di sussidiarietà;

Si tratta di una politica che ha grandi vantaggi sia per l'Unione Europea che per le singole Regioni. Il valore aggiunto è particolarmente evidente nella cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale che, riunendo attori dei diversi Stati membri e delle diverse Regioni, offre un contributo fondamentale all'Europa e ai suoi cittadini. Pertanto la cooperazione territoriale dovrebbe essere ulteriormente rafforzata e adeguatamente finanziata. E' inoltre necessario prevedere una forte integrazione tra i programmi operativi e i piani di azione delle strategie macro-regionali.

Il dispiegarsi dei programmi della politica di coesione - come pure dello sviluppo rurale - ha significato negli anni la realizzazione nei territori e per i cittadini europei di un gran numero di progetti per incentivare l'innovazione, riqualificare le città, diffondere il digitale, potenziare le infrastrutture, tutelare l'ambiente, promuovere lo sviluppo dell'economia circolare. Ha significato risorse e misure per sostenere tanti giovani nel realizzare le proprie aspirazioni, per aiutare le persone meno fortunate ad inserirsi nella società, per fornire a tanti lavoratori gli strumenti per adattarsi ai mutamenti del mercato del lavoro. Ha consentito a Regioni e città di potersi misurare nella creazione di reti, nella cooperazione interregionale e nello scambio di esperienze su scala europea. Tuttavia, la valorizzazione dei risultati e dell'impatto della politica di coesione continua a scontare oggettive criticità che, non di rado, influiscono negativamente sulla percezione pubblica dei fondi strutturali e che per il futuro reclamano la costruzione di un dispositivo di comunicazione più incisivo e inclusivo, capace cioè di creare attraverso l'uso di linguaggi e strumenti moderni, una narrazione positiva e coinvolgente attorno all'uso dei fondi.

Allo scopo di rilanciare una politica di coesione che contribuisca alla casa comune europea, è necessario sottolineare alcuni punti chiave su cui puntare per migliorare la politica stessa.

Aspetti generali

Alla luce di queste considerazioni, le Regioni italiane:

- ribadiscono che la politica di coesione post 2020 deve mantenere il suo sostegno a tutte le Regioni europee, continuando ad avere come obiettivo prioritario *“la riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e del ritardo delle regioni meno favorite”* (art. 174 TFUE);
- sono convinte che il PIL *pro capite* debba essere confermato quale principale indicatore di riferimento per la classificazione delle Regioni e l'allocazione dei fondi;

- sono favorevoli ad una forte armonizzazione delle regole relative ai cinque fondi SIE e ritengono che occorra ipotizzare il superamento delle logiche settoriali per fondo, che molto spesso hanno mostrato gravi limiti, attraverso l'introduzione di un unico strumento normativo di programmazione;
- auspicano che il modello di gestione condivisa e multilivello sia ulteriormente valorizzato, precisando meglio i ruoli e le responsabilità dei livelli di governo e, in particolare, rafforzando le competenze in capo alle autorità regionali, le quali in virtù del loro radicamento territoriale restano gli attori più adatti a programmare ed effettuare gli interventi; per attuare la politica in modo ancora più efficace, è necessario promuovere ulteriormente un coinvolgimento attivo del partenariato, non solo nella fase ascendente della programmazione, ma anche nella fase discendente di supporto all'implementazione e alla diffusione dei risultati;
- ritengono che la politica di coesione post 2020 debba dare una risposta più forte alle sfide sociali che investono l'Europa, continuando a contribuire all'incremento delle opportunità occupazionali, al rafforzamento delle competenze delle persone e al miglioramento generalizzato dei livelli di istruzione e di formazione. Contemporaneamente non può perdere la dimensione "inclusiva" che ha acquisito con l'attuale programmazione, rivolgendosi alla presa in carico di problematiche di integrazione e contrasto alla marginalità e alla fragilità che caratterizzano il continente europeo e l'Unione in particolare, occupando in tal modo un ruolo di primo piano nell'attuazione del futuro pilastro sociale dell'UE.

Orientamento al risultato

Uno spostamento dell'attenzione dalla mera capacità di assorbimento delle risorse ad un più deciso orientamento al risultato rappresenta una condizione necessaria per la prosecuzione della politica di coesione. Per rafforzare questa impostazione nell'ambito della politica di coesione post 2020, le Regioni italiane:

- notano gli importanti risultati prodotti dall'applicazione delle condizionalità *ex ante* nel rafforzare la capacità istituzionale, gli strumenti normativi e le politiche promossi dalle autorità locali e regionali, così come il ruolo delle strategie di specializzazione intelligente per il rafforzamento dei livelli di innovazione nelle regioni. Auspicano, pertanto, che il principio della condizionalità *ex ante* sia precisato e rafforzato nella programmazione post 2020, anche ricorrendo ad una sua applicazione più flessibile e dinamica collegata a meccanismi incentivanti in luogo delle attuali sanzioni in caso di mancata soddisfazione;
- ritengono che la politica di coesione debba conservare la propria natura strategica, ossia continuare ad essere declinata su obiettivi di lungo periodo. D'altra parte, occorre conferire ai programmi un'architettura più versatile, nonché snellirne le lunghe e macchinose procedure di revisione, al fine di consentire una risposta più puntuale all'evoluzione dei contesti socio-economici locali;
- riconoscono che gli strumenti finanziari possono rappresentare una modalità attuativa dei programmi e che gli stessi possano quindi - in determinati casi - costituire un'alternativa o un complemento alle sovvenzioni. Ritengono che il ricorso agli strumenti finanziari debba essere considerato solo qualora ne sia verificata a titolo

preliminare la maggiore efficacia rispetto alle sovvenzioni nel raggiungimento degli obiettivi strategici della programmazione.

Governance rafforzata

La legittimazione democratica dell'Unione Europea si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità, in base ai quali le decisioni devono essere prese a livello il più vicino possibile ai cittadini. La Politica di Coesione è una delle principali politiche europee che si conforma pienamente a questi principi attraverso la *governance* condivisa e multilivello. Le Regioni italiane:

- sono convinte che l'introduzione di una dimensione territoriale nel semestre europeo, attraverso un ampio coinvolgimento dei livelli di governo decentrato, possa contribuire a renderlo più efficace e a migliorarne la legittimità;
- raccomandano che il collegamento tra politica di coesione e *governance* economica sia precisato meglio, in specie attraverso un maggiore allineamento tra i programmi nazionali di riforma e i programmi operativi;
- osservano che le condizionalità *ex ante* devono assumere un ruolo centrale nell'ambito del collegamento tra politica di coesione e *governance* economica, in quanto strumento privilegiato per l'attuazione delle riforme strutturali a livello locale;
- propongono che il principio di condizionalità macroeconomica sia abbandonato in favore di meccanismi di premialità. Tale principio poggia, al momento, sull'illogico assunto che le autorità locali e regionali abbiano le medesime responsabilità dei governi centrali per quanto riguarda il rispetto delle regole di stabilità macroeconomica;
- chiedono lo scorporo del cofinanziamento regionale e statale dal computo del patto di stabilità sottolineandone il significativo impatto positivo sull'attuazione e l'efficacia degli interventi.

Dimensione territoriale

Il rafforzamento della dimensione territoriale nella programmazione europea può validamente contribuire a ridurre la distanza (crescente) tra l'Unione e i cittadini. A sua volta una forte dimensione territoriale richiede modalità di intervento integrate tra i diversi tematismi e decisamente *place-based*. A tal fine, le Regioni italiane:

- chiedono che prosegua il sostegno a favore della cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale nell'ambito dell'obiettivo "Cooperazione territoriale europea", come pure per le strategie macro-regionali;
- sono convinte che rafforzare la dimensione urbana europea - attraverso una forte collaborazione tra Regioni e città - rappresenti un modo efficace per rispondere alle sfide che le città si trovano ad affrontare soprattutto col perdurare della crisi economica che manifesta proprio sui contesti urbani i suoi effetti più significativi. Ribadiscono il ruolo delle aree urbane - in quanto sedi d'elezione dell'economia della conoscenza e dell'innovazione sociale - nel determinare "competitività e attrattività" del terziario avanzato e delle grandi imprese;
- ricordano che le aree interne e rurali costituiscono l'anello più vulnerabile delle economie europee. La politica di coesione post 2020, quindi, deve attribuire più

attenzione allo sviluppo e alla qualità della vita delle aree meno densamente popolate e delle regioni periferiche insulari che presentano gravi svantaggi naturali, nonché delle aree montane, che rappresentano una possibilità di vigilanza sui territori ai fini dell'ambiente; l'esperienza che si sta maturando in Italia per il rilancio delle "aree interne" potrà fornire indicazioni e lezioni da riportare nel ciclo post 2020.

Semplificazione

La semplificazione è condizione essenziale per una migliore attuazione della politica di coesione. Pertanto, le Regioni italiane:

- chiedono di evitare la proliferazione di regole poste a diversi livelli, restringendo gli ambiti di sovrapposizione normativa, semplificando e riducendo gli innumerevoli atti giuridici e gli orientamenti accumulatisi nel tempo e snellendo anche la normativa che regola i rapporti tra le Regioni e il Governo. Si rende necessario introdurre misure di semplificazione a vantaggio dei cittadini e delle imprese, in materia di riduzione degli oneri normativi e amministrativi per i beneficiari anche in termini di rendicontazione delle spese, nonché relativamente a tematiche orizzontali come quella relativa all'*audit*;
- chiedono che la politica di coesione non sia più sottoposta alle regole relative agli aiuti di Stato, al pari di quanto già avviene per gli strumenti europei a gestione diretta. La politica di coesione necessita di regole più snelle e semplici, in grado al tempo stesso di assicurare maggiori forme di sinergie e integrazione tra i fondi strutturali ed i programmi europei a gestione diretta;
- ritengono che il sistema di gestione e controllo dovrebbe essere teso a favorire il più possibile il conseguimento degli obiettivi della politica di coesione, invece di sforzarsi di regolare normativamente tutti i possibili scenari, rafforzando il principio di proporzionalità.

Roma, 20 aprile 2017