

Scheda n. 41/2013

Audizione del Ministro per la coesione territoriale sulle linee programmatiche del Governo in materia di politiche per la coesione territoriale e l'utilizzo dei fondi strutturali da parte dell'Italia

1. Il Piano d'azione coesione e l'uso dei fondi strutturali 2007-2013

A seguito degli impegni assunti in sede di Vertice europeo del 26 ottobre 2011 al fine di recuperare i ritardi accumulati nell'uso dei fondi strutturali 2007-2013, il Governo ha adottato il **Piano d'azione coesione**, concentrato nelle regioni del sud e teso a una riprogrammazione delle risorse comunitarie e delle risorse di cofinanziamento nazionale che ha raggiunto, con la terza e ultima fase (Dicembre 2012) il valore di 12,1 miliardi di euro.

Tale riprogrammazione è stata diretta:

- ad accelerare l'attuazione della programmazione 2007-2013 per colmare i gravi ritardi maturati;
- a rafforzare l'efficacia degli interventi orientandoli a risultati misurabili e concentrando le risorse:
- ad avviare nuove azioni che, in base agli esiti, potranno essere riprese nella programmazione 2014-2020;
- ad anticipare i nuovi metodi di "programmazione rivolta ai risultati" che saranno adottati nel bilancio europeo e nella programmazione della politica di coesione 2014-2020, a cominciare da una forte enfasi sui risultati attesi e da una maggiore trasparenza e apertura del processo decisionale e dei dati.

Il Piano di azione coesione (PAC) è attuato attraverso tre fasi successive di riprogrammazione. Le prime due (dicembre 2011 e maggio 2012) hanno riallocato un totale di risorse pari a 6,4 miliardi di euro, attraverso sia la riduzione del cofinanziamento nazionale, sia la revisione interna dei programmi. Tali fasi hanno riguardato in misura prevalente (4,9 miliardi) le Regioni Calabria, Campania, Puglia e Sicilia e in misura più contenuta (0,5 miliardi) le altre Regioni del sud e alcune del Centro-nord. La terza e ultima riprogrammazione è pari a 5,7 miliardi di euro e riguarda, per l'area "Convergenza", i Programmi regionali di Calabria, Campania, Puglia e Sicilia e i Programmi nazionali "Reti e mobilità" e "Sicurezza per lo sviluppo" (per circa il 98%). Riguarda inoltre i programmi delle regioni Friuli Venezia Giulia, Sardegna e Valle d'Aosta. La riprogrammazione avviene attraverso la riduzione della quota di cofinanziamento nazionale (4,9 miliardi) e riallocazioni di risorse all'interno dei programmi operativi (1,8 miliardi).

Il PAC, letto nell'insieme delle tre fasi in cui si articola, ha realizzato un forte riorientamento della spesa, che si è concentrata su tre missioni fondamentali:

- Servizi di cittadinanza
- Giovani
- Impresa e lavoro

Mentre nella prima e nella seconda fase si sono privilegiati obiettivi di riequilibrio strutturale (scuola, reti ferroviarie e digitali, servizi di cura ecc.), nella terza si è posta l'attenzione su misure anticicliche e misure rivolte alla salvaguardia dei singoli progetti in ritardo, ma meritevoli di finanziamento.

L'insieme della manovra e degli interventi di cui si compone il PAC è basato sul rispetto dei principi che delineano il nuovo metodo di programmazione, anticipando l'adozione dell'approccio di programmazione della politica di coesione comunitaria 2014-2020.

Tali principi sono così sintetizzabili:

- "cooperazione rafforzata" con la Commissione europea e supporto e affiancamento da parte di centri di competenza nazionale;
- Concentrazione su tematiche di interesse strategico nazionale, declinate regione per regione secondo le esigenze dei diversi contesti, attraverso un confronto tra Governo e Regioni;
- **Fissazione di risultati attesi** in termini di miglioramento della qualità della vita delle persone e di opportunità di fare impresa e definizione circostanziata di azioni attuabili che mirano a quei risultati;
- Impegni precisi in merito ai **tempi di attuazione**;
- Applicazione del **nuovo principio di partenariato** con il coinvolgimento sostanziale, nella preparazione e nell'attuazione, delle responsabilità istituzionali rilevanti e delle organizzazioni dei soggetti (del lavoro, dell'impresa, della società civile) i cui interessi sono coinvolti dagli interventi programmati;
- **Trasparenza** e apertura delle informazioni.

2. La politica di coesione 2014-2020

Il pacchetto relativo alla politica di coesione, presentato il 6 ottobre 2011 e tuttora in corso di esame e modifica, riprende e sviluppa gli orientamenti già formulati nella comunicazione "A Budget for Europe 2020", precisando, tra l'altro, la natura dei nuovi contratti di partenariato e le condizioni ex ante ed ex post per accedere e per usufruire in pieno dei fondi strutturali.

L'esame del pacchetto sulla coesione e delle principali novità che esso introduce deve necessariamente prendere le mosse dal Regolamento recante disposizioni generali sui Fondi in varia misura riconducibili nell'ambito della politica di coesione, poiché in esso vengono dettate la filosofia, le linee generali e le novità regolamentari di maggior rilievo e a validità trasversale (che, per quanto attiene agli obiettivi strategici della programmazione, coinvolgono anche il Fondo agricolo di sviluppo rurale (FEASR) e il Fondo per la pesca e l'acquacoltura (FEAMP), incardinati finanziariamente all'interno della PAC).

Va in primo luogo rilevato come, all'interno del QFP proposto dalla Commissione, la dotazione per la coesione economica, sociale e territoriale venisse fissata a 376 miliardi di euro, in sostanziale continuità con i finanziamenti del precedente ciclo di programmazione.

Visti i problemi connessi alla disoccupazione e ai tassi di povertà costantemente elevati a livello UE, la Commissione propone di conferire un **ruolo rafforzato al Fondo sociale europeo (FSE)**, stabilendo quote minime da destinare a tale Fondo per ciascuna categoria di regioni (25% per le regioni dell'obiettivo convergenza, con PIL inferiore al 75% della media UE; 40% per le regioni in transizione con PIL tra il 75% e il 90% della media UE e 52% per le regioni dell'obiettivo competitività, con PIL superiore al 90% della media UE).

Per quanto concerne l'approccio strategico della nuova politica di coesione, la Commissione propone di rafforzare il processo di programmazione attraverso la definizione di un **elenco di obiettivi tematici** in linea con la strategia Europa 2020, e segnatamente:

- Rafforzamento della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dell'innovazione;
- Miglioramento dell'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché dell'impiego e della qualità delle medesime;
- Promozione della competitività delle piccole e medie imprese, del settore agricolo (per il FEASR) e del settore della pesca e dell'acquacoltura (per il FEAMP);
- Sostegno alla transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori;
- Promozione dell'adattamento al cambiamento climatico, della prevenzione e della gestione dei rischi;
- Tutela dell'ambiente e promozione dell'uso efficiente delle risorse;
- Promozione di sistemi di trasporto sostenibili ed eliminazione delle strozzature nelle principali infrastrutture di rete;
- Promozione dell'inclusione sociale e lotta contro la povertà;
- Investimenti nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente;
- Rafforzamento della capacità istituzionale e promozione di un'amministrazione pubblica efficiente.

Per migliorare l'efficacia della spesa dell'UE, la Commissione propone di istituire un **quadro strategico comune** per tutti i fondi strutturali e, in termini operativi, un **contratto di partenariato** con ogni Stato membro, nel quale vengano definiti gli impegni dei partner a livello nazionale e regionale a utilizzare i fondi stanziati per dare attuazione alla strategia Europa 2020, e un quadro di riferimento dei risultati in base al quale valutare i progressi in relazione agli impegni assunti. Tale contratto dovrà essere studiato e predisposto in modo da

garantire uno stretto collegamento con i programmi nazionali di riforma (PNR) e i programmi nazionali di stabilità, nonché con le raccomandazioni specifiche per ciascun paese adottate dal Consiglio europeo a conclusione del semestre europeo.

Ciascun contratto di partenariato dovrà altresì fissare una serie di **condizionalità** (sia ex ante che ex post, relative pertanto al conseguimento dei risultati) e prevedrà l'impegno a rendere conto annualmente dei progressi compiuti. Più nel dettaglio, le condizionalità possono riguardare tanto le modalità con cui si conta di dare attuazione alle politiche strutturali (per esempio la presenza di una legislazione settoriale che ne garantisca la piena efficacia), quanto le condizioni macro-economiche (in caso di difficoltà per uno Stato membro, la Commissione può proporre una revisione delle strategie e dei programmi inclusi nel contratto di partenariato, che può spingersi, nei casi più gravi, fino alla sospensione dei Fondi e dell'erogazione dei finanziamenti).

Al fine di concentrare l'attenzione sui risultati e sul raggiungimento degli obiettivi della strategia Europa 2020, il 5% del bilancio destinato alla coesione sarà accantonato e assegnato, durante una valutazione intermedia, a quegli Stati membri e regioni che si saranno dimostrati più efficienti e virtuosi.

Per far fronte alle difficoltà mostrate da alcuni Stati membri nell'assorbire i fondi UE, la Commissione suggerisce di fissare al 2,5% del RNL il tasso massimo di finanziamenti relativi alla coesione; di limitare i tassi di cofinanziamento a livello di ciascun asse prioritario nell'ambito dei programmi operativi all'85% nelle regioni meno sviluppate (o in alcuni casi all'80% e al 75%) e ultraperiferiche, al 60% nelle regioni in transizione e al 50% nelle regioni più sviluppate; di consentire tuttavia un aumento temporaneo del tasso di cofinanziamento da 5 a 10 punti percentuali, riducendo la partecipazione richiesta ai bilanci nazionali nei periodi di risanamento di bilancio; di inserire nei contratti di partenariato determinate condizioni relative al miglioramento della capacità amministrativa.

Con l'approvazione da parte del Consiglio europeo di giugno del nuovo Quadro finanziario pluriennale, le dotazioni per la politica di coesione, incluse alla voce "competitività per la crescita e l'occupazione", sono state fissate in **325 miliardi di euro**, con una significativa flessione rispetto tanto alle cifre della programmazione 2007-2013, quanto a quelle proposte dalla Commissione europea per il nuovo bilancio pluriennale (376 miliardi, come già ricordato). Tale riduzione è complessivamente proporzionale alla contrazione del QFP nel suo insieme, peraltro controbilanciata, su richiesta specifica del Parlamento europeo, da una **clausola di revisione intermedia** - che tenga conto anche dell'evoluzione complessiva della situazione economica nell'UE - e da una **clausola di flessibilità** tra diverse rubriche.

L'articolo 5 del regolamento sul nuovo QFP prevede in particolare che nel 2016, per tener conto della situazione particolarmente difficile dei paesi che soffrono per gli effetti della crisi, la Commissione possa sottoporre a revisione le allocazioni complessive della rubrica "Investimenti per la crescita e l'occupazione". Viene altresì previsto, all'articolo 9f, che una cifra pari a 2,5 miliardi possa essere anticipata agli anni 2014 e 2015 per obiettivi specifici, in particolare la lotta alla disoccupazione giovanile, la ricerca, il programma ERASMUS e le piccole e medie imprese. Analoghe modifiche, tese a concentrare fondi e priorità d'azione verso l'occupazione dei giovani, sono state incluse in sede di modifica del regolamento "orizzontale" relativo ai Fondi strutturali e del regolamento relativo al Fondo sociale europeo.

Il pacchetto sulla politica di coesione dovrebbe essere finalizzato dal Parlamento europeo nella sessione di ottobre 2013, in modo che i relativi regolamenti entrino in vigore dal 1° gennaio 2014, data di avvio della nuova programmazione.