



ITALIA  
EXPO MILANO 2015



CONFINDUSTRIA

Position Paper

# Le Politiche di coesione e la ripresa

26 Novembre 2014

## Premessa

Facendo seguito ad un lavoro di approfondimento e di proposta che ha accompagnato tutto il processo di accelerazione della programmazione 2007-13 e di avvio della nuova programmazione, Confindustria attraverso il presente Position Paper, intende focalizzare l'attenzione su alcune questioni cruciali che caratterizzano l'attuale fase delle politiche di coesione in Italia, individuando possibili soluzioni operative e di pronta efficacia.

## Le risorse nazionali e comunitarie per la coesione in Italia

Le politiche di coesione 2007-13 dispongono attualmente di risorse cospicue ancora da erogare per interventi nelle regioni in ritardo e in quelle più sviluppate, così riassumibili:

- Fondi strutturali 2007-13: entro il 31.12.2015 devono essere certificate spese per circa 18 miliardi di euro, di cui circa 14 nelle regioni più in ritardo del Mezzogiorno, e circa 4 in quelle più sviluppate. Circa 4 miliardi sono affidati ad Amministrazioni centrali, circa 14 ad amministrazioni regionali; tutte le risorse sono state impegnate (con impegni giuridicamente vincolanti) e devono essere erogate
- Ulteriori risorse, pari a circa 9 miliardi di euro, in larga misura impegnate ma di cui solo una minima parte (circa 700 milioni di euro) effettivamente erogata, si riferiscono al Piano d'Azione Coesione, operazione di riprogrammazione dei fondi strutturali che ha indirizzato su Programmi paralleli le risorse del cofinanziamento nazionale dedotte dall'ammontare complessivo dei programmi 2007-13, per ridurre la spesa da rendicontare a Bruxelles. Il DdL Stabilità ne ha ridotto l'importo di 3,5 miliardi di euro per finanziare gli sgravi per le assunzioni: al netto di tale riduzione le risorse PAC da erogare ammontano a 5,7 miliardi.
- Ancora in gran parte da utilizzare sono le risorse del Fondo Sviluppo e Coesione 2007-13, ridottesi, per effetto degli "interventi" parlamentari della precedente legislatura, a circa 17 miliardi di euro assegnati a Regioni del Sud, a circa 4,5 a quelle del Centro Nord, e le rimanenti ad Amministrazioni centrali. Non è disponibile uno stato di utilizzo dettagliato di tali risorse: secondo dati desumibili da Open Coesione (aggiornati ad aprile 2013) si stimano trasferimenti (a titolo di anticipazione) alle amministrazioni destinatarie per circa 5 miliardi di

euro, e pagamenti registrati (sempre da Open Coesione) per circa 900 milioni di euro.

Le politiche di coesione 2014-20 disporranno di risorse altrettanto cospicue, stimabili in circa 120 miliardi € tenuto conto anche del cofinanziamento nazionale.

- I programmi dei fondi strutturali 2014-20 disporranno, infatti, di circa 31,2 miliardi di euro di fonte comunitaria (di cui circa 23 per le Regioni meridionali), e di altrettante risorse di cofinanziamento nazionale e regionale, per un totale di oltre 60 miliardi di euro (di cui oltre 45 per il Sud), sebbene per alcuni programmi l'effettivo livello di cofinanziamento non sia stato ancora determinato: resta in piedi, infatti, l'ipotesi di destinare parte del cofinanziamento ad un programma parallelo, simile al PAC.
- Accanto a queste, la Legge di Stabilità 2014 ha stanziato nuove risorse per il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) per un valore di poco meno di 55 miliardi di euro, di cui circa 31 per il Mezzogiorno. Ma il DdL di Stabilità per il 2015 iscrive effettivamente a bilancio solo una parte di queste risorse, pari nel complesso a circa 39 miliardi di euro<sup>1</sup>.

Il complesso delle risorse per la politica di coesione è, dunque, articolato in un quadro di risorse la cui stima risulta difficile da quantificare, soprattutto in considerazione di un negoziato sui programmi ancora in alto mare e di un insufficiente livello di informazione tempestiva sul complesso delle risorse disponibili. Ciononostante, si tratta di un impegno finanziario comunque ingentissimo, che potrebbe arrivare fino a 20 miliardi di euro l'anno, impegno che tuttavia rischia di essere solo parzialmente attuabile, a causa dei noti ostacoli di natura finanziaria, normativa e progettuale.

### **Alla ricerca di una maggiore efficienza: alcune proposte**

La politica di coesione, innanzitutto per mezzo dei fondi strutturali, e attraverso le risorse nazionali aggiuntive, può svolgere un ruolo fondamentale per favorire nell'immediato la ripresa economica e per sostenere il rafforzamento strutturale della competitività del Paese nel medio lungo periodo, a condizione che ne venga assicurato il pieno, e soprattutto efficace, utilizzo. Le recenti misure di efficientamento della politica e l'Accordo di partenariato, da poco adottato, iniziano effettivamente ad affrontare alcuni dei nodi che nel passato hanno limitato

<sup>1</sup> Tenendo conto delle riduzioni nel frattempo disposte (ad es. dalla L. Sblocca Italia) e della decisione (della Legge di Stabilità 2014) di allocare solo in parte il rifinanziamento del FSC.

la capacità della politica, ma ne lasciano aperti altrettanti che potrebbero riproporre rischi ed errori antichi. Dieci proposte possono provare a sciogliere i più importanti di questi nodi, soprattutto in vista della predisposizione dei nuovi Programmi Operativi.

1. In primo luogo, è necessario ripristinare un chiaro quadro finanziario complessivo di tutte le risorse destinate alla politica di coesione. Nonostante gli importanti sforzi compiuti con l'adozione e l'implementazione di piattaforme open data, il livello di completezza e di aggiornamento sui livelli effettivi di impegno e di pagamento relativi alle risorse nazionali della politica di coesione (Fondo Sviluppo e Coesione e Piano d'Azione e Coesione) non è ancora vicino a quello garantito dai fondi strutturali europei. E' necessario che il Governo si impegni a presentare con cadenza regolare al Parlamento, alla Conferenza delle Regioni e al partenariato economico e sociale, una relazione con lo stato di attuazione aggiornato e aggregato degli interventi della politica di coesione, articolato per fonte finanziaria e nei diversi livelli di Governo, anche al fine di consentirne una più agevole e puntuale gestione. Le possibili modalità di riprogrammazione e di utilizzo delle risorse (relative a tali fonti finanziarie) non impegnate o che non hanno generato pagamenti, vanno definite ex ante, al fine di evitare utilizzi non coerenti/non concordati o potenzialmente penalizzanti per i territori interessati, come nel caso della riduzione della dotazione PAC apportata dal DdL di Stabilità 2015, pari a 3,5 miliardi di €.
2. In secondo luogo, vanno celermente adottati tutti gli atti di pianificazione necessari a consentire la programmazione da parte delle singole Amministrazioni centrali e regionali del complesso delle risorse. In particolare, dopo l'effettiva allocazione a bilancio di buona parte delle risorse FSC 2014-20 da parte del DdL di Stabilità, è necessario adottare al più presto la Delibera CIPE di attuazione e riparto di tali risorse. Fermo restando l'orientamento prioritario a favore delle infrastrutture e ambiente, una parte di queste risorse dovrà integrare le dotazioni dei fondi strutturali su tematiche strategiche che, a seguito dell'adozione dell'AP, presentano una dotazione finanziaria inadeguata, a partire dal credito, dal sostegno alla propensione agli investimenti delle imprese e ai sistemi produttivi locali, dal sostegno agli investimenti in ricerca e innovazione, anche mediante collaborazione tra imprese e centri di ricerca pubblici e privati. Analogamente, va definito nel dettaglio (attraverso un accordo tra Stato e Regioni e con l'opportuno coinvolgimento del partenariato) il possibile ricorso a programmi paralleli (sul modello del PAC) che utilizzano la quota nazionale del cofinanziamento, definendone le Amministrazioni interessate, la dimensione finanziaria complessiva, le modalità di programmazione e gestione delle risorse. Deve essere in

ogni caso salvaguardato il principio di territorialità di tali risorse: indipendentemente dalla Amministrazione chiamata a gestirle, deve essere garantita parità di trattamento ai cittadini di tutti i territori.

3. E' poi necessario accelerare la spesa dei restanti 18 miliardi di euro dell'attuale ciclo di programmazione dei fondi strutturali 2007-13 (di cui 14 nelle Regioni più in ritardo del Mezzogiorno e 4 nel resto del Paese). Per velocizzare i pagamenti (anche al fine di supplire al numero di revoche e rinunce che rendono in alcuni casi problematico l'assorbimento secondo i target programmati), va accelerata la ricognizione di tutti i progetti rendicontati attualmente in corso di esecuzione, così come va approfondita la possibilità di favorire lo scorrimento di tutte le graduatorie ancora contenenti progetti valutati positivamente ma non finanziati per carenza di risorse, purché realizzabili entro il 31.12.2015. Inoltre, di fronte al protrarsi di una fase di incertezza del ciclo economico, eventuali risorse a rischio a seguito del mancato raggiungimento dei target prefissati vanno reimpiegate in direzione di investimenti produttivi e misure con chiaro impatto anticongiunturale, preferibilmente attraverso strumenti di natura automatica. Questa operazione va fatta in tempi brevissimi, tenendo conto del poco tempo a disposizione per la rendicontazione, attraverso l'opportuno coinvolgimento del partenariato. A complemento di tali interventi, vanno adottate ulteriori misure di accelerazione anche a valere sulle risorse del Piano d'Azione Coesione, in particolare rivolte alle regioni del Mezzogiorno, promuovendo in particolare interventi finalizzati alla ripresa degli investimenti e alla riattivazione del credito (rafforzamento Confidi, strumenti di garanzia, consolidamento). Per quanto possibile, dovrebbero essere adottate misure di natura automatica e fiscale, come il credito d'imposta per gli investimenti. Tali azioni complementari appaiono particolarmente opportune in considerazione del contenimento delle risorse per la competitività delle imprese operato nella più recente versione dell'Accordo di Partenariato 2014-20.
4. Partendo dall'analisi dei problemi amministrativi che hanno caratterizzato la programmazione 2007-2013, occorre definire in via prioritaria i Piani di Rafforzamento Amministrativo (PRA) che, secondo le raccomandazioni della Commissione Europea, devono accompagnare ciascun Programma Operativo dei fondi strutturali europei, assegnando particolare attenzione ai risultati dell'azione amministrativa più sensibili per le imprese: per tale motivo, i piani vanno definiti in stretta collaborazione con le Associazioni di rappresentanza delle imprese. Attraverso questa sperimentazione, da condurre mediante i fondi strutturali, si possono porre le basi per un rinnovamento complessivo dei meccanismi di funzionamento della PA: per tale motivo, i Piani dovranno essere strettamente collegati con gli

investimenti tesi a favorire i processi di informatizzazione del complesso dell'azione amministrativa connessi con l'attuazione dell'Agenda Digitale italiana, anche mediante uno stretto coordinamento tra le amministrazioni.

5. Va portato a compimento, come parte di tale programma di potenziamento, il progetto di costituzione dell'Agenzia per la Coesione, che dovrebbe costituire lo strumento tecnico di affiancamento alle amministrazioni, adottando in tempi brevi i decreti attuativi della norma e garantendone l'operatività e le competenze professionali necessarie. Senza pregiudicare l'efficienza di tutte le realtà amministrative che possono già vantare efficienza ed efficacia attuativa, l'Agenzia dovrà affrontare in particolare, alcune delle maggiori debolezze delle Amministrazioni pubbliche italiane, soprattutto al Sud: la mancata risoluzione delle difficoltà amministrative in ambito locale e la carenza, quantitativa e qualitativa, della progettazione. Il processo di costituzione dell'Agenzia dovrà pertanto mirare ad una strutturazione del servizio capace di fornire soprattutto questa forma di expertise alle amministrazioni richiedenti, anche al fine di costituire un parco progetti coerente ed efficace a beneficio del nuovo ciclo di programmazione. Il processo dovrà inoltre prevedere una chiara distinzione operativa tra il Dipartimento Politiche di Sviluppo (DPS) e l'Agenzia, al fine di evitare sovrapposizioni e malfunzionamenti. L'allocazione del personale dovrà essere ispirato a criteri di competenza ed efficienza evitando soluzioni di continuità nei due servizi. In particolare, con riferimento all'Agenzia, specifica cura dovrà essere posta sulla definizione di opportune modalità di coinvolgimento permanente delle rappresentanze degli interessi, anche a livello regionale.
6. Occorre completare in tempi rapidi il processo di approvazione dei Programmi Operativi Nazionali e Regionali per il periodo 2014-20, rendendo maggiormente visibile la priorità per la competitività delle imprese all'interno di tali Programmi. Gli interventi dovranno essere concentrati sulle priorità a maggiore impatto sull'economia, attraverso una selezione rigorosa del numero dei Risultati Attesi previsti dall'Accordo di Partenariato, concentrando le relative azioni, con priorità per la competitività del sistema produttivo e la ricerca e limitando l'utilizzo dei fondi strutturali per spese non orientate allo sviluppo, come il sostegno "passivo" al contrasto alla povertà. In particolare, le misure per le imprese all'interno dei PO dovranno essere caratterizzate da prevedibilità, semplicità di accesso e stabilità nel tempo, al fine di favorire la programmazione degli investimenti da parte delle aziende. Attraverso le opportune sinergie tra le S3 regionali, e mediante una maggiore chiarezza e trasparenza circa la costruzione della Strategia di Smart Specialisation nazionale, sarà

possibile definire progetti di filiera sovra regionali e coerenti con gli indirizzi nazionali. In quest'ambito, dovrà essere garantita ed esplicitata all'interno dei PO la possibilità di finanziamento per le Grandi Imprese in maniera coerente con le regole UE in materia di ricerca e di innovazione e con le finalità ambientali dell'AP, evitando inoltre demarcazioni delle attività tra i fondi FESR e FEASR penalizzanti per le imprese.

Vanno completati nei tempi (eventualmente indicando i tempi e i modi per il soddisfacimento di questa fondamentale condizionalità), rispondendo alle osservazioni della Commissione europea e soprattutto sottoposti a un processo di consultazione degli stakeholders ampio ed inclusivo gli esercizi di definizione della Strategia di Specializzazione Intelligente. Tali esercizi, a livello nazionale e regionale, potranno rivelarsi decisivi per orientare gli strumenti e le politiche in coerenza con le capacità imprenditoriali e le traiettorie di sviluppo di ciascun territorio, anche mediante la valorizzazione di esperienze come le reti e i cluster: ciò faciliterebbe anche la partecipazione delle imprese ai bandi dei Programmi a gestione diretta della Commissione europea.

7. Uno sforzo straordinario dovrà essere messo in campo dalle amministrazioni centrali e regionali per il completamento ed il soddisfacimento integrale delle cosiddette "condizionalità", su cui particolare attenzione è stata posta dalla Commissione europea nell'esame dell'Accordo di Partenariato italiano. Tali condizionalità rappresentano, infatti, non solo uno strumento per migliorare l'efficienza nella politica di coesione (servono, infatti, a dimostrare l'esistenza di tutte le precondizioni amministrative, finanziarie, pianificatorie, necessarie per favorire una rapida attivazione degli interventi), ma al tempo stesso, anche un modo per ridare ordine al complesso delle politiche settoriali "ordinarie" (trasporti, energia, rifiuti, ecc.), evitando la sostanziale supplenza della politica di coesione e limitando così la dispersione delle risorse. Un'attenta azione di monitoraggio e una costante sollecitazione nei confronti delle amministrazioni interessate appaiono quanto mai opportune. Analoga attenzione dovrà essere posta nella opportuna valorizzazione delle Macroregioni (EUSAIR, EUSALP) quale opportunità per il rilancio della competitività dei territori attraverso l'utilizzo integrato ed efficace delle risorse disponibili.
8. Vanno introdotti opportuni meccanismi premiali, anche a valere sulle risorse FSC 2014-20, per sostenere la capacità amministrativa, favorire l'utilizzo delle risorse, migliorare i tempi e la qualità dell'azione amministrativa. Una sana e regolata competizione tra i territori e le amministrazioni può, infatti, favorire maggiore responsabilità ed efficienza nella gestione delle risorse. Al di là della soluzione che verrà

adottata per dare attuazione alla riserva di efficienza ed efficacia prevista dai nuovi regolamenti dei fondi strutturali, è opportuno che, a valere sulle risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione, analogamente a quanto originariamente previsto per il Fondo Aree Sottoutilizzate–FAS, nel periodo di programmazione 2007-13, venga istituito un accantonamento premiale (dal valore orientativo del 10% della dotazione del rifinanziamento del FSC) che può essere ripartito per regioni, a configurare una sorta di premialità potenziale che spetta a ciascuna regione a fronte del raggiungimento di prefissati risultati in termini di visibile miglioramento qualitativo dell'efficienza e dell'efficacia. Le risorse non assegnate per il mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati potrebbero essere riassegnate al di fuori del perimetro regionale per premiare le performance migliori.

9. Va assicurata, infine, una soluzione strutturale a livello europeo alla questione del Patto di Stabilità, escludendo la spesa per investimenti cofinanziati da fondi strutturali dal calcolo del Patto di Stabilità e Crescita, come parte del c.d. “Piano Juncker” di rilancio degli investimenti in Europa. Tale esclusione consentirebbe, per analogia, di escludere sul piano interno la spesa per il cofinanziamento dal calcolo del Patto di Stabilità interno delle Regioni (sono necessari 1,5 miliardi nel 2014 e 4,5 nel 2015), aprendo altresì spazi per la “nettizzazione” anche di parte della spesa delle risorse aggiuntive nazionali del FSC e del PAC, con un robusto effetto espansivo sulla spesa per investimenti sulla crescita. Questo tema che ha caratterizzato l’agenda del semestre di Presidenza italiana dell’UE, deve essere portato con forza all’attenzione della nuova Commissione Europea, affinché, si possano approfondire e approntare i necessari meccanismi operativi con cui dare effettivamente corso alla annunciata flessibilità. Ciò è tanto più urgente se si considerano i passi indietro, su questo punto, del Disegno di legge di Stabilità per il 2015 resi necessari dalla correzione del disavanzo imposta all’esame della Commissione europea: la prevista esclusione di 500 milioni di euro dal calcolo del Patto delle Regioni è stata, infatti, ritirata. A tale proposito, sarebbe in ogni caso opportuno un intervento di ripristino di tale dotazione nell’ambito dell’iter di approvazione del DdL.
10. E’ infine opportuno definire, nell’ambito di una più ampia ridefinizione della governance della politica, regole, e soprattutto prassi, tali da garantire un effettivo coinvolgimento delle rappresentanze degli interessi nell’attuazione delle politiche di coesione, attraverso una consultazione strutturata e permanente che impegni ciascuna amministrazione in ogni fase di attuazione del programma.

Dal punto di vista del partenariato socio-economico, infatti, il processo di costruzione dell'AP e dei PO è stato fin qui a macchia di leopardo, con esperienza di coinvolgimento virtuoso ed altre di scarsa partecipazione effettiva. L'Accordo, tuttavia, indica con chiarezza la strada da seguire: si rifà, infatti, alle disposizioni del Codice Europeo di Condotta per il Partenariato, che fissa per la prima volta la base giuridica del coinvolgimento. Le Autorità di Gestione dei programmi saranno tenute a organizzare il partenariato in maniera chiara e trasparente, coinvolgendo gli stakeholder adeguatamente e in maniera codificata nell'attività di preparazione, attuazione, sorveglianza e valutazione dei programmi, nella definizione dei documenti strategici (in particolare la Strategia di Specializzazione Intelligente S3), nonché nella costruzione di bandi, in particolare quelli rivolti alle imprese, che dovrà costituire il primario ambito di attività dei Comitati di Sorveglianza dei fondi. Al fine di evitare comportamenti elusivi di tale importante passaggio è fondamentale un ruolo di verifica e controllo da parte del DPS e della Commissione Europea. Particolare cura dovrà essere posta da ciascuna Autorità di Gestione nel dare conto del contributo che le varie organizzazioni di rappresentanza degli interessi hanno apportato al singolo Programma Operativo, che dovrà contenere una sintesi di tale contributo e le eventuali espressioni di parere contrario, opportunamente motivate. Ciò comporterà, per gli stessi stakeholder, la necessità di un rilevante investimento formativo sulla tematica della coesione per potervi partecipare in maniera efficace.