



CONFINDUSTRIA

IL FUTURO DELLA
POLITICA DI
COESIONE NEL
PROSSIMO CICLO DI
PROGRAMMAZIONE

Position Paper
Confindustria

Giugno 2017

Il futuro della politica di coesione al centro dell'interesse delle imprese

Nei prossimi mesi si deciderà il futuro della politica di coesione, che rappresenta la principale strategia europea a sostegno degli investimenti, della competitività e delle esigenze di riequilibrio sociale ed economico nei territori dell'UE.

Il futuro della politica di coesione è strettamente collegato al futuro stesso dell'UE, rappresentando un pilastro fondamentale del processo di rafforzamento e d'integrazione europea, nonché uno dei temi al centro della negoziazione in corso sulla definizione del Quadro Finanziario Pluriennale post 2020.

In tale ambito, l'attuale modello di politica di coesione viene sempre più messo in discussione da parte di alcuni Stati Membri. Secondo alcuni Paesi, infatti, a fronte di una politica di coesione ritenuta complessa e non sempre efficace, le risorse del bilancio UE dovrebbero essere destinate in futuro a politiche di cui sia più facilmente quantificabile l'utilità anche in termini economici e capaci di spendere meglio risorse limitate, che dovranno servire a coprire nuove esigenze, a cominciare, ad esempio, dal controllo delle frontiere esterne e all'accoglienza dei migranti.

Tale dibattito si colloca, peraltro, in uno scenario caratterizzato da pericolosi elementi di incertezza connessi ai mutamenti in corso nell'assetto politico, istituzionale, sociale, economico, a livello europeo e globale, non ultima la decisione della Gran Bretagna di uscire dall'UE. Tutto ciò rende complesso definire obiettivi e politiche di medio-lungo termine su cui modellare un bilancio pluriennale dell'UE, con effetti incerti anche riguardo alla quantificazione e allocazione delle risorse della politica di coesione per categorie di regioni nel prossimo ciclo di programmazione.

Allo stesso modo, si pone in discussione il tema del bilanciamento tra le risorse destinate alla coesione e quelle pertinenti ad altre politiche, in primis quella agricola comune, in funzione della rilevanza degli obiettivi perseguiti, fino ad ipotizzare modifiche ai meccanismi di compartecipazione alla spesa.

In un'ottica di revisione, un necessario punto di partenza consiste nel garantire un opportuno equilibrio tra le esigenze di continuità e quelle di rinnovamento, per rendere più efficiente la politica di coesione in linea con gli obiettivi della crescita intelligente, inclusiva e sostenibile in tutte le regioni europee, salvaguardando le finalità istituzionali ad essa assegnate dai Trattati e le esperienze positive delle precedenti programmazioni, ma anche affrontando le principali criticità ad oggi riscontrate.

Le scelte di indirizzo che verranno assunte, anche alla luce di quanto emerso nell'ambito della revisione di metà percorso del QFP, hanno quindi valenza determinante, in quanto sono in grado di riflettere le sfide future e i bisogni dell'Unione post 2020 e di incidere sulla competitività delle imprese europee.

In tale contesto, Confindustria intende rappresentare al meglio gli interessi del mondo produttivo, fornendo un apporto costruttivo e innovativo al dibattito in corso, nelle diverse fasi e tempistiche opportune, per contribuire in maniera fattiva ed efficace alla definizione delle future linee della politica di coesione: in un momento in cui è più difficile mostrare il valore aggiunto dell'Europa, al punto da ipotizzare modifiche degli stessi Trattati, è essenziale preservare la centralità della politica di coesione, che se adeguatamente finanziata e resa più efficiente e semplificata, è l'unica in grado di aiutare tutte le parti dell'Unione (e, in particolare, le regioni italiane in ritardo di sviluppo) nel loro sforzo di miglioramento della competitività e di riduzione dei divari.

Per fare ciò, il presente *position paper* descrive sinteticamente il contesto operativo di riferimento e si sofferma sui principali aspetti di interesse per le imprese connessi al processo di revisione delle regole dell'attuale ciclo di programmazione dei fondi strutturali e di investimento europei, offrendo spunti di riflessione e proposte utili ad orientare la discussione. Tale elaborato rappresenta un documento non definitivo, ma aperto a osservazioni e contributi da parte delle diverse componenti del Sistema associativo, che possano essere utili a integrarne i contenuti e a potenziarne gli obiettivi e l'efficacia.



Come dovrebbe essere la futura politica di coesione

✓ *Gli obiettivi e i principi ispiratori*

Le regioni europee, che vivono oggi una situazione di grande tensione per gli effetti della competizione internazionale, hanno bisogno di un'Europa unita e coesa, anche per quanto riguarda le politiche indirizzate allo sviluppo e alla competitività del sistema economico. La politica industriale europea deve essere in grado di interpretare questi bisogni e di definire un'identità industriale unitaria da alimentare con interventi e strumenti costruiti partendo dal basso, dalle esigenze delle imprese, dei territori e dei sistemi produttivi. In questo senso, la Politica di coesione ed i Fondi Strutturali, in sinergia con i fondi a gestione diretta (in particolare, il futuro Programma Quadro), rappresentano strumenti insostituibili.

Considerata l'importanza della politica di coesione per il nostro Paese, Confindustria intende partecipare al dibattito sul tema per contribuire alla definizione di un posizionamento nazionale forte, che consenta di difendere i molteplici interessi sottesi a tale politica e, in particolare, di sostenere la crescita economica, sociale e territoriale, attraverso una corretta applicazione del principio di **solidarietà**, attenuando i divari esistenti tra le aree del Paese più ricche e quelle con maggiore ritardo di sviluppo.

L'Italia è, infatti, un contributore netto dell'Unione europea, ma anche uno dei principali beneficiari della politica di coesione (44 miliardi di euro).

È pertanto compito del Governo sostenere tale politica nei diversi negoziati europei che la riguardano, poiché dalle decisioni che verranno assunte anzitutto in quella sede dipenderà anche la capacità di affrontare le sfide future e i bisogni dell'Unione post 2020 e la stessa competitività delle imprese.

Ne consegue che tale politica dovrà mantenere anche per il futuro una dotazione finanziaria adeguata, da impiegare secondo criteri di efficienza ed efficacia per far fronte agli obiettivi di **coesione e convergenza** a vantaggio di tutti i territori, nel rispetto di un principio di proporzionalità che tenga conto del diverso grado di competitività delle regioni, al fine di conseguire uno sviluppo armonioso dell'UE nel suo insieme.

A questo scopo, è necessario che le politiche europee puntino in maniera decisa sul rafforzamento degli investimenti pubblici e privati, favorendo meccanismi in grado di neutralizzare l'impatto delle quote di cofinanziamento nazionale ai fini del rispetto del Patto di Stabilità e Crescita. Analogamente, sul piano interno, sarebbe importante prevedere un sistema che agevoli un utilizzo dei fondi più efficace da parte delle Amministrazioni, anche attraverso lo scorporo del cofinanziamento regionale dal computo finalizzato al rispetto del principio del pareggio di bilancio.

La politica di coesione è, d'altra parte, una delle principali strategie di investimento a disposizione degli Stati membri e la principale leva finanziaria attivabile da parte di tutte le Regioni per promuovere misure di sostegno alle imprese e interventi sul piano delle infrastrutture materiali e immateriali.

In questa prospettiva, è necessario garantire una cornice europea comune di priorità e di regole, all'interno delle quali ciascuno Stato possa decidere le linee di politica di coesione peculiari, ma sempre in linea con il quadro di programmazione unitaria.

Le scelte della futura programmazione dovranno essere il risultato di un processo negoziale gestito in maniera coordinata dai diversi livelli decisionali in gioco, grazie ad una **governance multilivello unitaria**: Commissione, Stati membri ed enti territoriali dovranno partecipare, ciascuno per il proprio ruolo e competenze, alla definizione di obiettivi e priorità di finanziamento, nel rispetto del principio di **sussidiarietà**.

Nell'ambito di questo negoziato il ruolo del **partenariato socio-economico** dovrà assumere un peso vincolante ed una forma di coinvolgimento sistematica e obbligatoria per il valore aggiunto



che esso può garantire nell'efficace attuazione delle politiche di coesione, specie laddove sia qualificato ed effettivamente rappresentativo degli interessi da soddisfare attraverso la programmazione, evitando – come spesso accade – che venga percepito dalle Amministrazioni interessate come mero adempimento di forma.

I futuri programmi operativi dovranno così consentire agli **enti regionali e locali** di selezionare e attuare le azioni maggiormente rispondenti ai fabbisogni di sviluppo territoriale e interregionale, emersi anche a seguito del confronto costante con i rappresentanti degli interessi economici e sociali, in linea con gli obiettivi e gli indicatori di risultato fissati ai livelli superiori. In questo contesto, la nuova politica di coesione dovrà riconoscere la **centralità delle strategie macroregionali** dell'Unione europea per la competitività dei territori.

Questo presuppone un rafforzato livello di **fiducia tra il livello europeo, quello nazionale e regionale**, non solo sul versante politico ma anche su quello amministrativo, funzionale a garantire una politica di coesione semplificata ed efficiente in tutte le fasi di attuazione della programmazione, così come una maggiore **proporzionalità** nella gestione e nel controllo dei fondi strutturali dopo il 2020, con particolare riferimento alla dimensione e alla natura dei progetti finanziati.

Per favorire il dialogo tra i livelli amministrativi e il corretto utilizzo dei fondi strutturali si rende altresì necessaria una decisa azione di **semplificazione** per recuperare certezza del diritto e flessibilità operativa, riducendo l'eccesso di regole e controlli e la lunghezza e complessità delle procedure, che attualmente caratterizzano la politica di coesione e vanno a discapito soprattutto dei beneficiari. In questo ambito, gli Stati e le Regioni dovrebbero avere la facoltà di definire e modificare la programmazione di dettaglio (misure, criteri di priorità, ecc.) con procedure snelle ed autonome.

Una configurazione proporzionata e differenziata dei modelli di attuazione e vigilanza dei fondi SIE agevolerebbe peraltro la **dimensione territoriale** degli interventi.

Le risorse della politica di coesione non sono infinite: continuare ad aggiungere sfide tematiche diluisce la necessaria **concentrazione** sulla priorità che deve avere lo sviluppo economico regionale. Guardando al futuro sarà, dunque, necessaria una politica, che nell'ambito di un menù anche ampio, sia maggiormente in grado di scegliere **poche questioni di lungo periodo** da risolvere, concentrando su di esse le risorse a disposizione, soprattutto sui temi chiave per lo sviluppo e la crescita economica e sociale, come ricerca e innovazione, digitalizzazione, economia circolare, energia e ambiente, sviluppo delle risorse umane, in coerenza con i **bisogni e le specializzazioni del territorio**, che dovranno guidare la programmazione e la spesa dei fondi dei futuri Programmi Operativi nazionali e regionali.

Questo è il motivo per cui è importante la misurazione degli interventi: più sono ampi gli obiettivi, maggiore deve essere la capacità di mostrare il valore aggiunto della politica. Sarà pertanto fondamentale definire un adeguato sistema di **monitoraggio dei risultati e della spesa**, coerente nei diversi livelli di governance, che permetta di valutare l'efficacia dell'impiego dei fondi da parte delle istituzioni competenti.

Il **ruolo delle Regioni** è fondamentale per una completa e mirata realizzazione della politica di coesione, in quanto, da un lato, quest'ultima favorisce il processo di integrazione dei territori all'interno del progetto europeo e, dall'altro lato, l'ambito regionale rappresenta il livello ottimale presso il quale affrontare le diversità e superare i divari territoriali. Per rendere operative le sinergie tra fondi, le Regioni dovranno definire una vision comune da tradurre in strategie e strumenti per lo sviluppo dei territori.



✓ *Le proposte di Confindustria per una migliore politica di coesione post 2020*

Sulla base degli obiettivi e dei principi sopra richiamati, la politica di coesione post 2020 dovrebbe essere così articolata:

Dal punto di vista dei contenuti:

- assicurare un'**attuazione delle risorse "orientata ai risultati"**, concentrando gli interventi su aree di investimento prioritarie, ma garantendo al contempo un impatto effettivo di sviluppo reale nei territori, attraverso una selezione degli interventi effettuata in loco e volta a rispondere alle rispettive esigenze e alle peculiarità del tessuto economico e sociale. In quest'ottica sarà necessario prevedere, da un lato, un sistema di verifica dei risultati in itinere, mediante parametri facilmente rilevabili e che forniscano contezza dello scostamento dagli obiettivi perseguiti, dall'altro, elementi di premialità rispetto al raggiungimento degli obiettivi di spesa e dei risultati attesi come leva incentivante al miglioramento delle *performance* di tutte le regioni;
- rafforzare il **legame tra l'implementazione delle riforme strutturali all'interno del semestre europeo**, basate sulle raccomandazioni specifiche per paese, e il raggiungimento degli obiettivi strategici di politica di coesione, garantendo maggiore coerenza e linearità tra raccomandazioni e obiettivi, anche sul piano dell'allineamento temporale. Questa proposta è peraltro funzionale a garantire la concentrazione delle risorse UE sull'attuazione degli obiettivi di lungo periodo, che caratterizzano i cicli di programmazione;
- nell'ottica di una maggiore sinergia ed efficacia della politica di coesione e della politica economica europea, **superare** in toto il meccanismo della **condizionalità macroeconomica**, che appare non più funzionale a legare azioni finanziabili con fondi strutturali e riforme;
- definire **pochi obiettivi strategici di lungo periodo**, a partire da quelli per la competitività del sistema produttivo, valorizzando in termini sostanziali l'esperienza delle Smart Specialisation Strategies, al fine di migliorare l'efficacia e la qualità della spesa dei fondi; allo stesso modo, le amministrazioni dovranno definire **pochi strumenti attuativi chiari, integrati e flessibili**;
- mettere al centro il tema della **competitività e attrattività del settore produttivo**, con una specifica attenzione a problematiche relative all'innovazione e al trasferimento tecnologico, all'accesso al credito, all'accesso al public procurement, all'internazionalizzazione, alla collaborazione anche in rete tra imprese e mondo della ricerca e, infine, alla collaborazione tra grande impresa e PMI promuovendo grandi progetti di filiera. In particolare, le linee della futura programmazione non devono penalizzare forme di accesso ai fondi strutturali da parte delle grandi imprese, in virtù del ruolo che queste ultime rivestono soprattutto a livello territoriale per la crescita della spesa in R&S e per la creazione di valore e di reti e filiere industriali;
- promuovere la **politica industriale** come profilo trasversale di politiche diverse, adottando il punto di vista delle imprese e le esigenze dei rispettivi territori, in particolare nell'affrontare la sfida dell'incontro tra manifattura e digitale nell'ambito della rivoluzione Industria 4.0. Ciò consentirà di sfruttare appieno le sinergie con gli strumenti introdotti a livello nazionale dal Piano Industria 4.0 (Digital Innovation Hub e Competence Centre) e, a livello europeo, con la strategia Digitising Europe;
- potenziare le **sinergie con altri strumenti finanziari e fondi UE**, specie allo scopo di ottimizzare l'impiego di finanziamenti e di attrarre capitali privati nell'ambito di una unica e integrata strategia di investimento europeo, mantenendo fermi gli obiettivi della politica di coesione. L'utilizzo di tali strumenti finanziari non dovrà tuttavia sostituire i Fondi destinati alla Politica di Coesione, ma generare un effetto moltiplicatore dell'impatto dei progetti in una



logica di filiera. A tal fine, è opportuno utilizzare le buone prassi già precedentemente sperimentate nell'ambito di strumenti finanziari a gestione diretta;

- favorire in particolare **l'accesso delle PMI** ai fondi strutturali, quale principale beneficiario delle risorse, valorizzando la qualità dei progetti presentati e le ricadute economiche e occupazionali sul territorio, senza trascurare i profili di sostenibilità degli interventi e di partecipazione a filiere produttive e alle catene del valore. Sarà necessario valorizzare le reti esistenti per il supporto all'accesso dei fondi strutturali (es., rete Enterprise Europe Network) e rafforzare iniziative di sensibilizzazione e capacity building nei territori;
- evidenziare e valorizzare non solo gli effetti diretti, ma anche il **“side effect”** della politica di coesione, in termini di miglioramento del complesso dell'azione pubblica, per dimostrarne il vero valore aggiunto, accrescendo la qualità progettuale, la capacità realizzativa e contribuendo all'implementazione di politiche di sviluppo territoriale, a partire dai territori contrassegnati da un maggiore divario in termini economici e sociali. In questa prospettiva sarà necessario promuovere sistemi di comunicazione efficace dell'impatto diretto e indiretto dei Fondi Strutturali, diffondendo casi di successo e buone pratiche.

Dal punto di vista delle regole di funzionamento:

- stabilire un **quadro unitario di regole e di procedure semplificate** per la gestione dei fondi strutturali e di investimento europei, che sia coerente con gli obiettivi della coesione territoriale e armonizzato con le normative che disciplinano l'utilizzo delle altre fonti finanziarie (EFSI e H2020, ecc.). Tale quadro dovrà essere adottato prima dell'inizio del nuovo periodo di programmazione (al massimo, entro la metà del 2019) per evitare ritardi nell'avvio del nuovo ciclo.

A tal fine, si suggerisce di:

- adottare una procedura unica per la gestione e per il controllo dei fondi strutturali, che consenta di evitare duplicazioni di adempimenti, sovrapposizioni di verifiche, mancanza di coordinamento degli interventi a livello UE e nazionale, dando piena attuazione al c.d. *only once principle*. Tale meccanismo consentirebbe inoltre di evitare divergenze di valutazione tra le differenti autorità di controllo e di ridurre i costi e gli oneri per le amministrazioni coinvolte e per gli stessi beneficiari (sul piano informativo, dell'attuazione, del monitoraggio, della rendicontazione, ecc.), limitando ad esempio la richiesta di documenti quando già disponibili (specie attraverso le piattaforme e-cohesion) e la ripetizione di adempimenti già effettuati nelle fasi di progettazione, realizzazione e rendicontazione;
- rendere vincolante l'adozione di programmi plurifondo nell'ambito della programmazione e di Comitati di Sorveglianza unici a livello nazionale e regionale;
- prevedere espressamente un meccanismo di conformità tra i fondi SIE e la disciplina sugli aiuti di Stato, che abbia l'effetto di estendere ai primi l'esclusione dal campo di applicazione dell'articolo 107 e seguenti del TFUE;
- estendere a tutti i fondi le opzioni di costi semplificati (SCO) e la riduzione dei tempi per l'implementazione e, contestualmente, rendere obbligatorie le SCO sotto una certa soglia;
- promuovere l'effettiva integrazione sull'accesso ai fondi per le PMI, prevedendo Joint call for proposal per differenti fondi per le PMI;
- estendere ai fondi SIE il principio del c.d. “Seals of Excellence”, che ha l'obiettivo di promuovere canali aggiuntivi di finanziamento per progetti già valutati positivamente sulla base di una procedura quanto più omogenea possibile;

- promuovere **sinergie tra Fondi SIE e fondi europei a gestione diretta** prevedendo esplicitamente nei programmi operativi regionali e nazionali **meccanismi condivisi** per l'utilizzo integrato di tali risorse (es. allineamento modelli di costo e rendicontazione), in linea con quanto previsto dall'art. 70 del Regolamento comune sui Fondi SIE (Reg. Ue n. 1303/2013).
- includere all'interno dei programmi operativi **strumenti di flessibilità** capaci di modificarli più facilmente e di riadattarne le priorità in relazione a differenti e nuovi bisogni delle regioni;
- confermare e rafforzare la previsione delle **condizionalità ex ante**, opportunamente semplificate per focalizzarle sugli aspetti più rilevanti per la politica di coesione, che consentono ai fondi SIE di migliorare la qualità dell'azione amministrativa, le riforme strutturali e i processi decisionali degli Stati membri, il rispetto delle tempistiche europee e di sostenere efficacemente gli obiettivi della strategia Europa post-2020;
- mantenere, in particolare, **l'esperienza delle S3** come condizionalità ex ante, al fine di collegare più efficacemente le azioni finanziabili con i fondi in materia di politica industriale alle potenzialità e alle specificità dei territori europei. Sarà pertanto necessario valorizzare operativamente sinergie tra S3 di regioni di diversi Stati Membri, anche in coerenza con i principi delle piattaforme tematiche avviate recentemente dall'UE, nate con l'obiettivo di favorire complementarità tra S3 a livello comunitario (es., Piattaforma Tematica su Modernizzazione Industriale);
- rendere obbligatoria per le Regioni l'adozione di un crono-programma sull'apertura dei bandi, sulla falsariga di quanto accade per i fondi europei a gestione diretta, nonché l'applicazione del Test MPMI, utile a valutare l'impatto delle norme e delle procedure agevolative prima della loro emanazione e attraverso il diretto coinvolgimento delle organizzazioni di rappresentanza delle imprese.

Dal punto di vista della governance:

- favorire un **nuovo assetto della politica** improntato a principi di sussidiarietà e migliore bilanciamento di poteri e responsabilità nell'ambito della cosiddetta "gestione condivisa", rafforzando il ruolo di programmazione strategica a livello europeo, i compiti di definizione degli obiettivi e delle priorità a livello nazionale (incluse le funzioni di controllo, valutazione e verifica dei risultati), e i compiti di programmazione e attuazione, prevalentemente, a livello locale, preservando il ruolo che al riguardo svolgono le Autorità di gestione regionali;
- **rafforzare la capacità istituzionale**, migliorando il modo in cui la pubblica amministrazione contribuisce alla realizzazione della politica di coesione e interagisce con imprese e cittadini, fornendo loro i servizi di cui hanno bisogno;
- incentivare **politiche di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale**, altrimenti difficilmente realizzabili a livello centrale, in attuazione del principio di sussidiarietà e con modalità di impiego coordinate degli strumenti di finanziamento disponibili indicate chiaramente nei programmi operativi. Ciò richiede di incrementare la cooperazione tra regioni europee, valorizzando le strategie macroregionali e il ruolo delle specializzazioni intelligenti per il rafforzamento dei sistemi di innovazione regionale, rendendo possibili "complementarità intelligenti" ovvero collaborazioni tra territori con specializzazioni complementari, anche appartenenti a Stati membri differenti;
- inserire il **Codice di Condotta del partenariato** all'interno dei regolamenti di funzionamento dei Fondi, rendendo così giuridicamente vincolante il coinvolgimento dei beneficiari in tutte le fasi connesse alla programmazione (dalla preparazione, all'attuazione, alla sorveglianza e alla valutazione dei programmi), nonché assicurando l'effettivo coinvolgimento del partenariato attraverso meccanismi di trasparenza e di monitoraggio;



- prevedere l'esplicitazione, in particolare all'interno dei Programmi Operativi, delle modalità con cui il Codice di Condotta dovrà essere attuato, del contributo atteso da ciascuna tipologia di partner, di come verrà ottenuto e delle modalità con cui sarà data evidenza ai contributi ricevuti;
- assicurare una effettiva partecipazione alla programmazione degli stakeholders qualificati e maggiormente rappresentativi degli interessi connessi al raggiungimento degli obiettivi prefissati, differenziando, ad esempio, il coinvolgimento per settori o categorie di intervento, in modo da migliorare la selezione degli interventi prioritari, la qualità della progettazione, la tempestività realizzativa e la capacità di spesa e, con esse, l'impatto che le scelte di programmazione possono avere sulla reale competitività dei territori. A questo fine, occorre garantire effettivamente e secondo criteri vincolanti l'accesso del partenariato rilevante alle risorse dell'Assistenza Tecnica, per consentire alle politiche cofinanziate dai Fondi Strutturali di apportare reali benefici ai destinatari finali.