



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Ministro per la Coesione Territoriale e il Mezzogiorno

Posizione italiana sulla Politica di Coesione post-2020

Contesto e principi generali

L'Unione europea si trova oggi ad affrontare sfide sempre più pressanti che le impongono non soltanto di adeguare la propria capacità di competere sul mercato globale, ma anche di rafforzare l'ideale di cittadinanza europea e di rispondere più efficacemente alle nuove sfide (sicurezza, migrazioni, cambiamenti climatici), per far fronte alle quali dovranno essere messe a disposizione risorse dedicate. Il futuro bilancio europeo deve essere inteso quale strumento per perseguire le priorità che l'Unione europea si darà da qui al 2030.

Negli anni della crisi, per diversi altri Stati membri, e fino al 2014 anche per l'Italia, i divari, misurati in termini di PIL pro-capite rispetto alla media UE, sono aumentati e si sono amplificati i fenomeni di marginalità ed esclusione sociale, di cui hanno maggiormente risentito le aree territoriali che strutturalmente registrano ritardi di crescita.

E' fondamentale, per evitare un progressivo deterioramento della solidarietà europea ed una crescente disaffezione nei confronti del progetto europeo trovare, all'interno dell'Unione, la forza per portare avanti una politica d'investimento volta a favorire la convergenza delle regioni dell'UE, quale *bene comune europeo*.

In questo contesto, la Politica di coesione può costituire un valido strumento per perseguire tale obiettivo. Essa rappresenta, infatti, l'espressione più visibile della capacità dell'Unione europea di guardare ai bisogni dei suoi cittadini, concentrandosi su parametri di sviluppo e di benessere della popolazione: un'Unione europea non soltanto attenta ai parametri macroeconomici, ma orientata alla crescita, inclusiva e sostenibile.

Al contempo, l'Unione dovrebbe sostenere i principi dello Stato di diritto (*Rule of Law*) anche attraverso l'introduzione, in relazione a tutti i settori di intervento del bilancio UE, di condizionalità legate al rispetto dei valori e diritti fondamentali e delle regole di convivenza all'interno dell'Unione europea, con particolare riferimento ai principi di solidarietà nella gestione dei fenomeni migratori, prevedendo appropriati sistemi di verifica.



Obiettivi di fondo, risorse e concentrazione dell'intervento

La Politica di coesione deve essere confermata e rilanciata come una priorità dell'Unione, quale pilastro fondamentale di integrazione e solidarietà e di riequilibrio delle opportunità di sviluppo sociale e di crescita economica dei suoi territori. Ad essa vanno assicurate risorse adeguate anche nel post-2020: una dotazione finanziaria congrua e distinta dalle risorse che dovranno essere destinate a fronteggiare le nuove sfide (migrazioni, sicurezza), è infatti condizione essenziale per garantire e rafforzare il perseguimento dell'obiettivo cardine previsto dai Trattati di riduzione dei divari di sviluppo delle varie regioni, e per rispondere quindi con efficacia ai mutamenti del contesto sociale, economico e ambientale e agli obiettivi europei al 2030. A tal fine, va posta attenzione al meccanismo di allocazione delle risorse che, in coerenza con una programmazione sempre più orientata ai risultati, deve tener conto degli stessi indicatori utilizzati per misurare i divari di sviluppo da colmare attraverso l'intervento di questa politica.

Risorse finanziarie adeguate dovrebbero essere assicurate a tutti i Fondi strutturali e di investimento europei (FESR, FSE, FEASR e FEAMP), per consentire di dare appropriate risposte alla sopra richiamata finalità del Trattato, tenendo conto dei rispettivi ambiti strategici di intervento che, in continuità con l'attuale ciclo di programmazione, potranno riguardare:

- l'attuazione delle strategie per l'innovazione, la ricerca e la competitività delle imprese;
- il potenziamento delle infrastrutture digitali, energetiche e di trasporto, in particolare nelle Regioni insulari;
- il perseguimento di un'efficace azione di contrasto e mitigazione dei cambiamenti climatici, di prevenzione delle fragilità territoriali, di tutela e valorizzazione delle risorse culturali e naturali, in un'ottica di gestione sostenibile, anche quale elemento fondamentale per la sicurezza e la vitalità delle economie rurali e urbane, in collegamento con l'agenda urbana;
- il contrasto alla disoccupazione, con particolare riferimento ai giovani e alle fasce più vulnerabili della popolazione, potenziando le politiche attive del lavoro;
- la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, rafforzando le connessioni tra politiche attive del lavoro e politiche di inclusione e i servizi di inclusione attiva;
- l'accrescimento dell'efficacia dei sistemi di istruzione e formazione;
- il miglioramento del contesto istituzionale.

Le strategie di specializzazione intelligente dovranno rappresentare, anche nel futuro, la cornice di riferimento per gli investimenti sostenuti dalla politica di coesione, al fine di rendere i territori sempre più resilienti ai cambiamenti. Attraverso la riduzione delle disuguaglianze economiche e sociali e delle discontinuità territoriali, la politica di coesione rappresenta una condizione essenziale



non solo per assicurare il riequilibrio territoriale e la solidarietà, ma anche per dare piena attuazione al mercato unico.

La politica di coesione deve fare proprie le priorità che l'UE identificherà da qui al 2030, tenendo conto dei ritardi e dei bisogni delle diverse regioni, aiutando quelle con maggiori svantaggi a compiere gli sforzi necessari per essere parte a pieno titolo della strategia di sviluppo dell'UE.

L'allocazione delle risorse deve prevedere una concentrazione dell'intervento nelle aree in ritardo di sviluppo e negli ambiti strategici sopra richiamati, nel quadro di una politica rivolta a tutte le regioni. Vanno tenute in considerazione le specificità territoriali, in coerenza con il principio di sussidiarietà, per contribuire agli obiettivi europei con maggiore efficacia, generando impatti tangibili sui cittadini, consentendo maggiore flessibilità nella scelta degli obiettivi tematici e della definizione delle priorità nei conseguenti assi di programmazione.

L'aggravarsi dei divari territoriali anche all'interno delle regioni più sviluppate dell'UE, dove pure emergono i temi legati alla povertà, all'inclusione e alla disoccupazione, rende necessario dedicare particolare attenzione alle aree urbane, rurali, interne, insulari e di montagna, valorizzandone le potenzialità di sviluppo e capitalizzando le migliori esperienze in corso in questi ambiti, con uno sforzo finanziario specifico da parte di tutti i Fondi SIE, rafforzando l'approccio integrato e ancorato al territorio.

È, tuttavia, indispensabile dare reale e concreta attuazione al principio di "aggiuntività" della coesione rispetto alle politiche di investimento settoriali, europee e nazionali, tenuto conto della effettiva dimensione finanziaria complessiva di tale politica (attualmente circa un terzo del bilancio UE, ma soltanto lo 0,3 per cento per anno in rapporto al PIL dell'UE-28).

La responsabilità di ogni singolo Stato gioca un ruolo fondamentale non solo per l'attuazione della politica di coesione, ma anche per la credibilità della stessa nei confronti dei cittadini europei. E' per questo che il cofinanziamento con risorse nazionali rappresenta un aspetto imprescindibile (*per le politiche europee di investimento*). In tale ottica, si auspica un contributo nazionale adeguato che realizzi uno spirito di collaborazione tra gli Stati membri, pur tenendo conto dei maggiori divari, e ferma restando la dimensione della rubrica coesione.

Per quanto sia auspicabile la ricerca di possibili sinergie tra Fondi SIE e altri strumenti dell'Unione di promozione degli investimenti, quali il Piano *Juncker*, occorre tenere in debita considerazione la specificità dei diversi strumenti e salvaguardare le finalità proprie dei fondi della coesione, in coerenza con gli obiettivi definiti nel Trattato.



Politica di coesione e riforme strutturali

Sostenere la Politica di coesione non vuol dire sostenere priorità diverse da quelle dell'Agenda di crescita dell'Unione europea, ma favorire il rafforzamento di quelle stesse politiche nelle aree con maggiori ritardi di sviluppo, dove è richiesta una più elevata intensità di intervento.

Il meccanismo della condizionalità macroeconomica nelle politiche di coesione va superato, per evitare che vengano messi a rischio investimenti proprio in quei territori caratterizzati da maggiori difficoltà strutturali e che non sia garantita la necessaria stabilità al quadro di programmazione. Il rispetto dei parametri macroeconomici deve continuare ad essere garantito attraverso gli strumenti specifici già individuati allo scopo.

L'attuazione delle riforme strutturali in ciascuno Stato membro e la governance macroeconomica devono essere percepite in una logica di accompagnamento alla politica di coesione, quali elementi complementari del medesimo *puzzle* che porta alla crescita inclusiva e sostenibile, e non come condizioni "impeditive".

In questa prospettiva, la coerenza tra la programmazione dei Fondi SIE e le azioni di sostegno alle riforme strutturali deve continuare ad essere un elemento chiave nella definizione delle scelte di intervento dei fondi.

Nell'assicurare tale coerenza, è tuttavia necessario tenere conto che il ruolo dei fondi SIE per le riforme strutturali è limitato a causa della modesta dimensione finanziaria complessiva della coesione. Bisogna, inoltre, contemperare l'esigenza di stabilità caratteristica di una programmazione di medio-lungo periodo, quale quella dei Fondi SIE, con l'esigenza di rispondere alle Raccomandazioni specifiche per paese che scaturiscono dal ciclo del Semestre europeo. A tal fine, si potrebbe ipotizzare una revisione della programmazione a metà periodo, utilizzando eventuali risorse aggiuntive, per tener conto delle raccomandazioni specifiche del Consiglio europeo "rilevanti" per la politica di coesione, nel frattempo intervenute.

Allo stesso tempo, il legame tra Politica di coesione e riforme strutturali può essere rafforzato, valorizzando alcuni meccanismi già impiegati nell'attuale ciclo di programmazione 2014-2020, in particolare quello delle condizionalità *ex ante*. L'introduzione delle condizionalità *ex ante* nella programmazione 2014-2020 ha infatti contribuito positivamente all'attivazione di riforme strutturali e strategie di sviluppo che si stanno rivelando utili a fornire basi solide per la sostenibilità degli interventi programmati con i Fondi SIE.

L'approccio deve essere, in ogni caso, quello dell'incentivo a fare meglio, non delle sanzioni. In tale direzione, è auspicabile l'introduzione di meccanismi premiali da collegare ad opportune misure di flessibilità.

Misure di collegamento tra politica di coesione e riforme strutturali basate su incentivi e premialità, unite a strumenti di rafforzamento della capacità amministrativa degli Stati membri per l'attuazione delle riforme, come lo strumento italiano dei piani di rafforzamento amministrativo (unico in Europa), consentono di creare le condizioni istituzionali, regolamentari e di pianificazione



strategica per aumentare l'efficacia dell'utilizzo dei fondi UE e degli investimenti, rafforzando il senso di identità europea.

Orientamento ai risultati e semplificazione

La futura Politica di coesione deve mantenere e rafforzare l'orientamento ai risultati, proseguendo nel percorso già intrapreso.

E' necessario che i risultati cui si intende pervenire attraverso l'impiego dei fondi siano definiti in modo preciso e immediatamente percepibile, sia dai responsabili dell'attuazione, sia dai beneficiari finali, e che siano adeguatamente proporzionati al volume delle risorse impiegate.

Al contempo, la semplificazione del sistema di regole è condizione indispensabile per una gestione più efficiente delle risorse del bilancio comunitario e più orientata ai risultati, anche capace di rispondere prontamente alle situazioni di emergenza.

E' necessario uno sforzo di ulteriore semplificazione e armonizzazione delle regole per garantire il più ampio accesso alle opportunità che i fondi mettono a disposizione, riducendo gli oneri amministrativi che scoraggiano i potenziali beneficiari e snellendo e armonizzando le regole relative ai diversi Fondi SIE e connessi programmi, per favorirne l'integrazione, sia nella fase di programmazione, sia nella fase di attuazione, anche a livello territoriale. L'armonizzazione tra i diversi fondi va perseguita anche in materia di controlli e rendicontazione/ammissibilità della spesa.

Tale processo deve basarsi su un rapporto di collaborazione tra Commissione e Autorità nazionali volto a costruire un clima di fiducia, nel rispetto del principio di sussidiarietà, e assicurare, sin dall'inizio, il pieno coinvolgimento del partenariato, quale "attore" chiave del processo di semplificazione.

Lo sforzo di semplificazione deve essere, inoltre, orientato a ridurre l'ampiezza, la numerosità e la complessità delle disposizioni regolamentari e della normazione secondaria, da cui non derivano necessariamente maggiore certezza e minori rischi finanziari.

Un quadro di regole e criteri più omogeneo per le diverse politiche europee potrà avere un impatto positivo sulle sinergie tra fondi SIE e altri strumenti e fondi europei, compresi quelli a gestione diretta, estendendo le regole delle politiche a gestione diretta a quelle a gestione condivisa, a partire dalle regole in materia di aiuti di stato, con conseguente ottimizzazione delle risorse ed evidenti vantaggi per gli operatori.

Il rafforzamento del focus sui risultati attesi dagli interventi della politica di coesione consente inoltre, di semplificare il sistema dei controlli, pur preservandone qualità ed efficienza, con una revisione in termini di approccio, spostando l'enfasi dal controllo delle procedure alla verifica del raggiungimento degli obiettivi programmati. Occorre, tuttavia, evitare che il cambiamento di approccio aggiunga complessità nelle fasi di gestione, monitoraggio e valutazione degli interventi.



Andrà scongiurata la duplicazione dei livelli di controllo e riconosciuta alle Autorità nazionali l'autonomia di decidere sulle soluzioni più efficienti, in applicazione del principio di sussidiarietà, una volta che i sistemi di controllo siano stati validati all'avvio della programmazione rispetto ad un set di regole comuni. Deve essere esteso l'utilizzo di strumenti di semplificazione come i costi semplificati e devono essere valorizzate, con opportune iniziative di comunicazione, le "buone prassi" sperimentate dagli Stati membri nell'attuale ciclo di programmazione, tra cui va annoverata l'esperienza dei programmi plurifondo, che va promossa nel prossimo ciclo di programmazione, assicurando uno stretto coordinamento tra le diverse Direzioni Generali competenti in seno alla Commissione europea e una effettiva integrazione nella gestione dei fondi, valutando, altresì, l'ipotesi di interventi tematici con il concorso di più Fondi SIE.

L'attenzione costante ai risultati attesi dall'impiego dei fondi e non soltanto al livello della spesa, deve indirizzare i miglioramenti da proporre nei diversi ambiti.

Occorre, tuttavia, sottolineare che i processi di semplificazione rendono necessaria una crescita costante delle capacità tecniche delle strutture amministrative, su cui bisogna continuare ad investire, intervenendo, ove necessario, con piani d'azione sul modello dei piani di rafforzamento amministrativo da prevedere per tutte le amministrazioni coinvolte nella programmazione e gestione dei programmi cofinanziati dai Fondi SIE, ma con l'obiettivo finale di ridurre significativamente gli oneri amministrativi scaturenti dalla procedure di gestione dei fondi.

Eventuali differenziazioni nelle regole di gestione devono basarsi su criteri oggettivi e trasparenti, distinguendo non in base alla dimensione finanziaria degli investimenti della politica di coesione, ma, laddove possibile, rispetto alle tipologie di politiche UE e di strumenti di investimento che si vanno a sostenere, siano essi a gestione diretta o condivisa.

Cooperazione territoriale europea e strategie macroregionali

L'Obiettivo della cooperazione territoriale nelle sue tre dimensioni (transfrontaliera, transnazionale ed interregionale) deve continuare a rimanere parte integrante della politica di coesione per il suo evidente valore aggiunto anche in termini di integrazione tra territori e popoli.

Al fine di favorire i processi di cooperazione tra le regioni insulari, in particolari situazioni potrà essere rivisto il criterio di distanza massima di 150 chilometri per la definizione dei territori eleggibili alla partecipazione agli spazi di cooperazione transfrontaliera.

Particolare attenzione va posta all'area e alle regioni del Mediterraneo, che è di fondamentale importanza per il posizionamento politico dell'Europa relativamente alle sfide globali, in particolare quelle poste dai flussi migratori e per le future opportunità di sviluppo economico di questa area nel quadro del commercio globale.



Le Strategie macroregionali, vigenti e future, devono basarsi su un quadro normativo che preveda in maniera esplicita il raccordo con i programmi della coesione (programmi operativi e CTE), identificando le modalità attraverso le quali dovrà concretizzarsi il contributo dei programmi alle priorità delle strategie, compreso quello di natura finanziaria.

Comunicazione dei risultati della politica di coesione

L'efficacia dell'azione di semplificazione non può prescindere da una maggior trasparenza e apertura delle informazioni, da esercitare attraverso il dialogo sui territori, puntando, anche per tale via, sul valore aggiunto che può derivare dalla mobilitazione del partenariato rilevante.

La politica di coesione è, infatti, 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. Anche se i risultati della politica di coesione sono tangibili, la valorizzazione degli stessi e dell'impatto di questa politica continua a scontare oggettive criticità che influiscono negativamente sulla percezione pubblica dei fondi strutturali. Per il futuro è fondamentale la costruzione di un dispositivo di comunicazione e divulgazione dei risultati della politica più incisivo e inclusivo, capace cioè di creare, attraverso l'uso di linguaggi e strumenti moderni (canali *social* e multimediali), semplici e accessibili non soltanto agli operatori, ma a tutti i cittadini, una narrazione positiva e coinvolgente attorno all'uso dei fondi.

Gli strumenti di *open government*, come il portale web italiano OpenCoesione, riconosciuto quale *best practice* europea, devono assumere sempre più un ruolo centrale per avvicinare i cittadini alla politica di coesione.

Governance e struttura decisionale

La struttura decisionale nella gestione dei Fondi SIE deve continuare a rimanere bilanciata tra i diversi attori, non alterando gli equilibri tra le competenze delle strutture dell'Unione, degli Stati membri e delle rispettive articolazioni territoriali e promuovendo ogni ulteriore sforzo di coordinamento necessario a rendere più efficace e tempestivo l'utilizzo dei fondi. In questa logica, il livello nazionale di governo deve mantenere il ruolo di indirizzo, coordinamento e sorveglianza sui fondi, al fine di poter affrontare la questione dei divari e dello sviluppo regionale secondo una scala nazionale e, laddove sia richiesto in relazione ai *deficit* che caratterizzano più regioni in maniera diffusa sebbene con diversa intensità territoriale, con un approccio omogeneo, anche con l'obiettivo di assicurare la necessaria integrazione con i fondi ordinari.

Resta confermata la validità del sistema di governo multilivello dei fondi, secondo quanto già stabilito dal vigente regolamento generale, che valorizza, accanto al ruolo dello Stato centrale, quello delle Regioni e delle Autonomie locali.