

esplicitamente dichiarato dai nuovi Regolamenti e dagli Orientamenti Strategici Comunitari, la fase di confronto tra Stati membri e con la Commissione europea, avviata per la predisposizione dei programmi operativi 2007-2013, segnala con chiarezza che la cooperazione territoriale – in tutte le sue componenti (transfrontaliera, transnazionale e interregionale) – può effettivamente diventare uno strumento determinante di supporto alla preparazione di investimenti da realizzarsi sia attraverso i programmi cd. *mainstream*¹⁵, sia attraverso altri programmi comunitari e nazionali.

Lo strumento è indispensabile per promuovere la realizzazione, nei diversi territori, di interventi di interesse europeo, la cui importanza non è colta adeguatamente da programmi di sviluppo relativi ad un singolo territorio regionale o in attuazione di politiche settoriali nazionali. Lo sviluppo di una connessione logica e virtuosa tra programmi *mainstream* e programmi di cooperazione territoriale costituisce, di fatto, la missione principale che l'attuazione dell'obiettivo "Cooperazione territoriale europea" deve realizzare nei prossimi anni¹⁶. A chiarimento di questo intento la Commissione europea ha messo a punto, alla fine del 2006, orientamenti specifici per la sperimentazione di nuove modalità di attuazione delle attività di cooperazione interregionale diretti a facilitare la costruzione di una progressiva connessione bidirezionale tra programmi *mainstream* e progetti di cooperazione (vedi riquadro L "*Regions for Economic Change*").

Il Quadro Strategico Nazionale italiano, integrando già la cooperazione territoriale all'interno della politica di sviluppo regionale, crea un contesto favorevole affinché le Regioni italiane possano cogliere al meglio le opportunità create da questa nuova impostazione della cooperazione territoriale¹⁷.

¹⁵ Cioè i programmi operativi dei fondi strutturali collegati agli obiettivi 2007-2013 "Convergenza" e "Competitività regionale e occupazione".

¹⁶ Pertanto, la più limitata ambizione di scambio di esperienze e di informazioni, che ha caratterizzato la missione dell'Iniziativa comunitaria Interreg (sulla quale si innesta l'obiettivo di cooperazione territoriale europea), non sarà più il focus dei progetti e, solo laddove necessario, potrà costituire ancora una componente di un progetto più ampio.

¹⁷ Tale decisione risponde, quindi, anche a una logica di miglioramento dell'efficacia della politica regionale attuata sul territorio nazionale, permettendo di rendere più visibili e comprensibili i contenuti delle attività di cooperazione territoriale e più sfruttabili per lo sviluppo regionale i risultati di queste attività, sinora solo marginalmente valutate e integrate nei processi di sviluppo regionale.

Il QSN chiarisce i principi, i metodi e i requisiti ai quali gli interventi di cooperazione dovrebbero ispirarsi¹⁸ al fine di migliorare la qualità e i risultati concreti dei progetti di cooperazione, tenendo conto anche delle indicazioni che emergono dalle esperienze di cooperazione territoriale sinora maturate. E' stata segnalata, infatti, da più parti, la necessità di superare l'eccessiva autoreferenzialità delle attività di cooperazione e il carattere spesso episodico e frammentario dei partenariati e dei progetti avviati. Il QSN propone, perciò, di realizzare progetti di scala più elevata, diretti alla effettiva produzione di servizi per cittadini e imprese; di coinvolgere le imprese più del passato; di stabilire anche in questo campo obiettivi chiari e percorsi di valutazione; di rafforzare l'apporto di alti centri di competenza nazionale e internazionale; di rispondere a requisiti di qualità, misurati secondo gli standard di riferimento internazionali; di rispettare criteri di complementarità e di scala di intervento capaci di generare impatti significativi.

Le risorse per il periodo 2007-2013 per l'Obiettivo Cooperazione sono pari per l'Italia a 846 milioni di euro (a prezzi correnti) corrispondenti a circa il 2,5 per cento del contributo comunitario complessivo. La cooperazione territoriale deve concorrere alle priorità strategiche del QSN, valorizzando – con modalità specifiche suggerite in ciascuna Priorità – il potenziale competitivo regionale e locale frenato dall'esistenza di confini amministrativi. La cooperazione territoriale viene interpretata come strumento di valorizzazione del potenziale competitivo nazionale, con un duplice obiettivo. In primo luogo, evidenziare i campi in cui i territori nazionali possono offrire eccellenze di competenza e di conoscenza (rappresentate tanto da operatori pubblici che privati), rendendo in questo modo più chiaro e leggibile quale sia l'apporto che il Paese può fornire per concorrere a obiettivi comuni di sviluppo di macroregioni europee. In secondo luogo, indicare i campi in cui l'azione di cooperazione comporta più evidenti ricadute per lo sviluppo dei territori regionali italiani.

Il QSN coglie, inoltre, anche l'opportunità rappresentata dall'inserimento di programmi di cooperazione territoriale nella nuova Politica di prossimità e di preadesione promossa dall'Unione europea, sottolineandone le potenzialità di integrazione e collaborazione con gli obiettivi della politica unitaria nazionale di sviluppo regionale,

¹⁸ Più in dettaglio questi elementi sono contenuti nei contributi predisposti dal Gruppo tecnico esplicitamente costituito per definire i contenuti strategici della cooperazione territoriale nel QSN.

nonché il rilevante potenziale derivante dalla particolare collocazione geografica dell'Italia.

RIQUADRO N - REGIONS FOR ECONOMIC CHANGE

La Commissione europea ha messo a punto un'iniziativa, denominata "Regions for Economic Change" (Le Regioni soggetto attivo del cambiamento economico), volta a rafforzare il contributo della politica di coesione al raggiungimento degli obiettivi di Lisbona, individuando e promuovendo le migliori pratiche e diffondendole tra le regioni, per stimolare la crescita economica e ridurre le disparità. L'iniziativa, definita dalla Comunicazione COM(2006)675 datata 8/11/2006, si attua all'interno dei programmi di cooperazione interregionale dell'obiettivo "Cooperazione territoriale europea" dei Fondi Strutturali ed è volta a facilitare la creazione di reti che riguardano temi incentrati sulla modernizzazione economica e sulla rinnovata agenda di Lisbona. L'iniziativa prevede di orientare nel senso indicato dalla Comunicazione due dei programmi di cooperazione interregionale previsti dal Regolamento FESR (Art. 6, comma 3, punti a e b): il programma di cooperazione interregionale sui temi dell'innovazione e dell'ambiente, che si innesta sulla cooperazione interregionale promossa da Interreg IIIC nel periodo 2000-2006 e il programma di sviluppo urbano che riprende e sviluppa il programma URBACT finanziato da Interreg nel periodo 2000-2006.

L'iniziativa introduce quattro novità. La prima consiste nell'obbligo, per i progetti di cooperazione, di riferirsi a una lista di temi, scelti dalla Commissione europea in collaborazione con gli Stati membri, per mettere in pratica gli Orientamenti Strategici Comunitari e rappresentare al meglio la connessione tra politica di coesione e strategia di Lisbona¹.

La seconda consiste nell'introduzione nei programmi di cooperazione interregionale dell'opzione "Fast Track" (corsia veloce) che abilita la Commissione ad esercitare un ruolo proattivo, promuovendo la creazione di reti che aggregano regioni e città portatrici di esperienze di successo con regioni e città che, sul tema specifico, risultano più carenti. Per i progetti Fast Track la Commissione metterà a disposizione assistenza tecnica e supporto specifico. In cambio chiederà la inclusione obbligatoria, nel partenariato di progetto, delle Autorità di gestione designate per i programmi operativi cd. mainstream (per gli obiettivi "Convergenza" o "Competitività e occupazione") delle regioni coinvolte, oltre che l'impegno a discutere regolarmente dell'avanzamento dello scambio di esperienze e dei suoi risultati durante le riunioni dei Comitati di sorveglianza dei programmi mainstream e a mettere a punto un piano d'azione per il trasferimento concreto delle buone pratiche condivise nei programmi operativi mainstream interessati.

¹ I temi sono contenuti in una lista non definitiva allegata alla suddetta Comunicazione (documento SEC(2006) 1432, "Commission Staff working paper" allegato alla Comunicazione Regions for Economic Change).

La terza novità consiste nella costituzione di un legame biunivoco (two-way bridge) tra le reti di cooperazione e i programmi mainstream, che consentirà una rapida diffusione delle buone pratiche prodotte dai progetti di cooperazione interregionale. Le regioni e città che dispongono di esperienze di successo potranno, pertanto, vederle promosse e riconosciute a livello europeo, beneficiando dello scambio di esperienze e buone pratiche, ma si dovranno impegnare attivamente a veicolarle nei programmi operativi regionali.

La quarta novità, infine, consiste nella realizzazione di uno sforzo più intenso di comunicazione, che includerà sia l'assegnazione di un premio (award) europeo ai progetti di qualità, sia la realizzazione di una Conferenza annuale, che si svolgerà in concomitanza con il "Consiglio europeo di primavera", al fine di dare visibilità ai progetti di cooperazione interregionale realizzati e al loro trasferimento nei programmi mainstream.

Sarà sviluppato ulteriormente anche un sito web specifico e che è già attivo all'interno del portale Inforegio della Commissione europea dedicato alla politica regionale comunitaria.

La strategia del
QSN per il
Mezzogiorno

Il programma di investimenti per lo sviluppo che prende le mosse con il QSN è di notevole entità: gli interventi previsti sono pari a quasi 123 miliardi di euro, di cui 28,8 di risorse comunitarie, 64,4 di risorse FAS e 29,5 miliardi di cofinanziamento nazionale dei Fondi Strutturali. Oltre 100 miliardi sono destinati alle regioni del Mezzogiorno¹⁹. Un confronto di maggior dettaglio sui contenuti specifici della strategia per il Mezzogiorno è stato condotto nella fase conclusiva della definizione del QSN, in ragione della maggiore dimensione delle risorse finanziarie mobilitate per l'area e dell'opportunità, condivisa dalle Regioni del Mezzogiorno, di delineare, già nella fase di impostazione strategica, obiettivi e temi sui quali programmare azioni e strumenti di intervento comuni. Il confronto – a livello politico e tecnico – si è svolto considerando il complesso delle risorse destinate alla politica regionale per il ciclo 2007-2013 e ha condotto alla definizione di un'allocazione programmatica delle risorse per le dieci Priorità, di orientamento alle scelte di programmazione operativa e funzionale alla verifica di coerenza delle stesse con gli obiettivi esplicitati nel QSN (Tavola IV.2). Il riparto tra le Priorità è avvenuto dopo aver comunque stabilito di prevedere una riserva

¹⁹ Una notevole concentrazione di risorse è in particolare destinata alle regioni che permangono, in ragione di un PIL procapite significativamente inferiore alla media UE25, nell'Obiettivo "Convergenza" della prossima politica di coesione comunitaria: Campania, Calabria, Puglia, Sicilia e Basilicata (in regime di sostegno transitorio).

di programmazione pari a circa un sesto della dotazione (e considerata a valere sulle risorse nazionali del FAS)²⁰.

TAVOLA IV.2 – ALLOCAZIONE PROGRAMMATICA DELLE NUOVE RISORSE DELLA POLITICA REGIONALE UNITARIA 2007-2013 PER IL MEZZOGIORNO * (distribuzione percentuale)

Priorità		Allocazione programmatica delle risorse della politica regionale nazionale e comunitaria (valori percentuali al netto della riserva)
1	Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane <i>di cui: istruzione</i>	9,0 5,0
2	Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività	14,0
3	Energia e ambiente: uso sostenibile ed efficiente delle risorse per lo sviluppo <i>di cui: energia rinnovabile e risparmio energetico (interreg.)</i>	15,8 2,8
4	Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale <i>di cui: sicurezza (PON)</i>	8,8 1,4
5	Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività per lo sviluppo <i>di cui: attrattori culturali, naturali e turismo (interreg.)</i>	9,0 2,3
6	Reti e collegamenti per la mobilità	17,0
7	Competitività dei sistemi produttivi e occupazione	16,0
8	Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani	7,2
9	Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse	1,2
10	Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali e efficaci	2,0
Totale		100,0

* L'allocazione programmatica considera il complesso delle nuove risorse, sia del FAS (al netto della riserva), sia dei Fondi comunitari (inclusivi di una stima del cofinanziamento nazionale).

Rispetto alla situazione ricostruibile per il precedente ciclo di programmazione 2000-2006 considerando insieme comparabili (e quindi tenendo conto sia delle risorse comunitarie, sia di quelle nazionali del FAS), il riparto programmatico delle risorse è stato in primo luogo orientato dalla decisione condivisa di ridurre in modo significativo il peso degli strumenti di incentivazione alle imprese di stampo più generalista (che sono, peraltro, nel periodo di interesse del prossimo ciclo in parte ricondotti nella

²⁰ La riserva di programmazione (pari a circa il 30% delle risorse FAS destinate al Mezzogiorno per il ciclo di programmazione unitaria 2007-2013) è indirizzata a sostenere sia eventuali esigenze di programmazione nel corso dell'attuazione in base alle Priorità QSN, sia nuove esigenze non previste, nonché per finanziare meccanismi incentivanti al raggiungimento degli specifici obiettivi di servizio individuati nel QSN e per costituire una riserva di premialità per progetti strategici e di qualità che saranno individuati nel corso del periodo di programmazione.

responsabilità della politica ordinaria²¹) a favore di interventi sia più direttamente collegati al miglioramento della qualità del territorio, sia per il sostegno a fattori rilevanti nel lungo termine. Ciò ha consentito di prevedere una maggiore dotazione per alcune dimensioni, particolarmente caratterizzanti la proposta 2007-2013 per il Mezzogiorno, in particolare a favore del capitale umano (dal 4,8 delle risorse al 9 per cento – segnatamente per l'istruzione si passa dall'1 al 5 per cento), per la ricerca e l'innovazione per la competitività (dal 9 al 14 per cento delle risorse), per l'uso sostenibile delle risorse ambientali (dal 10 al 16 per cento), per l'inclusione sociale e la sicurezza (dal 3 al 9 per cento), per la competitività e l'attrattività delle città e dei sistemi urbani (dal 2,6 al 7,2 per cento).

La parte prevalente della strategia sarà attuata attraverso programmi regionali; una parte della programmazione si realizzerà però anche attraverso programmi nazionali (finanziati sia dai Fondi strutturali, sia dal FAS²²). Tali programmi sono previsti in alcuni ambiti – Istruzione; Ricerca e competitività; Sicurezza; Reti per la mobilità; Governance e azioni di sistema – che, per ragioni attinenti al sistema di competenze istituzionali, alla efficacia e alla necessità di dare dimensione sovraregionale agli interventi, saranno affidati alla titolarità di una amministrazione centrale. Con una non irrilevante innovazione rispetto a precedenti esperienze, è però previsto che l'amministrazione centrale responsabile si confronti in forma privilegiata e in modo stabile e continuativo con le responsabilità regionali, sia in fase di definizione dei programmi, sia in fase di attuazione degli stessi. Accanto al rafforzamento della cooperazione tra centro e regioni, già in sede di percorso preliminare di definizione del QSN è apparso necessario rafforzare la pratica di cooperazione interregionale. È così previsto anche l'avvio di due programmi interregionali, in materia di energie rinnovabili e risparmio energetico e per azioni di rilievo per gli attrattori culturali e naturali del Mezzogiorno dirette alla loro valorizzazione a fini di incremento dei flussi turistici.

²¹ La legge finanziaria per il 2007 ha, in particolare, previsto l'introduzione dal 1 gennaio 2007 e fino al 2013 di un credito d'imposta per le imprese che realizzano nel Mezzogiorno nuovi investimenti finalizzati all'acquisto di macchinari e impianti. La misura - a valere sulle risorse ordinarie (e quindi non finanziata dalla politica regionale) - ha carattere automatico ed è diretta a consentire alle imprese di procedere nelle decisioni di investimento sulla scorta di una effettiva certezza del beneficio fiscale ad esse collegato (cfr. paragrafo III.3 e, in questo, capitolo il Riquadro P - *Nuovi strumenti di incentivazione*).

²² I programmi nazionali (PON) potranno disporre di risorse dei Fondi strutturali per le regioni dell'Obiettivo Convergenza, mentre le risorse FAS consentiranno di attuare interventi diretti alle stesse priorità con riferimento all'intera area del Mezzogiorno.

Prospettive di
efficacia e
aggiuntività
dell'intervento
della politica
regionale

La strategia delineata nel QSN per quanto riguarda le nuove risorse assegnate è diretta a consentire risultati di crescita maggiore e più stabile nel futuro non prossimo: molti degli obiettivi di miglioramento si pongono traguardi concreti al 2013 e al 2015. Tuttavia le acquisizioni di consapevolezza che si sono prodotte nel percorso della costruzione del QSN devono poter servire²³, oltre che a predisporre percorsi effettivamente praticabili per la nuova strategia, anche a meglio orientare le moltissime decisioni attuative e le pratiche organizzative che riguardano gli interventi in realizzazione nel futuro più vicino e che sono relativi all'attuazione della politica regionale già in corso. Lo stesso rispetto degli impegni di aggiuntività finanziaria presentati nel Quadro finanziario unico (paragrafo III.2) riguardano, nei prossimi anni, largamente la spesa connessa alle assegnazioni di risorse degli anni pregressi. In tale prospettiva, il rinnovarsi degli impegni formali di addizionalità della spesa pubblica nazionale rispetto al contributo dei Fondi comunitari per l'Obiettivo Convergenza, che il QSN presenta in relazione agli anni coperti dal prossimo ciclo 2007-2013²⁴, costituiscono di fatto un impegno a dedicare energie per la realizzazione della nuova strategia senza però perdere di vista il completamento delle azioni collegate alle politiche definite per il 2000-2006. Non si tratta tuttavia di mere considerazioni finanziarie o contabili. Le prospettive dei territori e la stessa possibilità della nuova strategia di innescare percorsi più virtuosi dipenderanno molto non solo da quanto rapidamente verranno realizzate nuove azioni in grado di fornire una intensa iniezione di ricerca, tecnologia e innovazione in tutta l'economia, e in particolare nel Mezzogiorno, ma anche da quanto saranno curati e portati a compimento in tempi utili gli interventi programmati in questi ultimi anni nei molti ambiti in cui interviene la politica regionale.

²³ Tra le acquisizioni dall'esperienza e dalle lezioni della valutazione, vi sono almeno due aspetti, interrelati, che non possono essere più sottovalutati. Il primo è relativo al cruciale rilievo che ha la *capacità attuativa*, e cioè quel complesso di regole, organizzazione e attenzione atte a seguire e a sostenere la trasformazione delle idee di programmazione in progetti e azioni concrete con tempistiche predeterminate, evitando le tentazioni di ripiegamento in logiche burocratiche di fronte agli ostacoli, agli imprevisti o solo alle normali difficoltà che si incontrano quando la strategia impone di modificare prassi consolidate, ma poco utili. Il secondo è relativo al fatto che ogni decisione di attuazione è essa stessa un completamento della strategia, capace quindi di valorizzarne appieno le intenzioni e intuizioni ovvero di distorcerla e svuotarla di senso e contenuto.

²⁴ Si veda il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 – capitolo V.

IV.1.2 Le prospettive della politica regionale europea

L'Accordo
Interistituzionale
sulle Prospettive
Finanziarie UE
2007-13

Dopo la conclusione del negoziato sulle Prospettive Finanziarie dell'Unione Europea per il periodo 2007-2013 nel dicembre del 2005²⁵, il quadro finanziario è stato definitivamente completato il 17 maggio 2006 con la definizione dell'Accordo Interistituzionale tra Consiglio, Commissione europea e Parlamento europeo sulle Prospettive Finanziarie 2007-2013²⁶.

L'Accordo ha sostanzialmente confermato l'intesa già raggiunta a dicembre 2005, portando il totale 2007-2013 degli stanziamenti per impegni in percentuale del reddito nazionale lordo dell'Unione Europea dall'1,045 per cento all'1,048 per cento, pari a 864,3 miliardi di euro (prezzi 2004). Tale lieve incremento ha coinvolto, sebbene in misura molto contenuta, anche le dotazioni per la politica regionale, in particolare quelle destinate alla cooperazione regionale, per le quali si è registrato un aumento di 300 milioni di euro²⁷, insieme al rafforzamento di alcune voci nell'ambito dell'area competitività e ricerca (TEN, programmi Erasmus) e delle azioni per la cittadinanza europea.

Tavola IV.3 – PROSPETTIVE FINANZIARIE UE 2007-2013 DOPO L'ACCORDO INTERISTITUZIONALE (milioni di euro – prezzi 2004)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Totale
Competitività e Ricerca	8.404	9.097	9.754	10.434	11.295	12.153	12.961	74.098
Coesione	42.863	43.318	43.862	43.860	44.073	44.723	45.342	308.041
Agricoltura, pesca e ambiente	54.985	54.322	53.666	53.035	52.400	51.775	51.161	371.344
di cui PAC	43.120	42.697	42.279	41.864	41.453	41.047	40.645	293.105
Cittadinanza Libertà Sicurezza Giustizia	1.199	1.258	1.380	1.503	1.645	1.797	1.988	10.770
UE come attore globale (politiche esterne)	6.199	6.469	6.739	7.009	7.339	7.679	8.029	49.463
Amministrazione	6.833	6.818	6.973	7.111	7.255	7.400	7.610	49.800
Compensazioni	419	191	190					800
Totale impegni	120.702	121.473	122.564	122.952	124.007	125.527	127.091	864.316
Totale pagamenti	116.650	119.535	111.830	118.080	115.595	119.070	118.620	819.380
Impegni su Reddito nazionale lordo UE (%)	1,10	1,08	1,07	1,04	1,03	1,02	1,01	1,048
Pagamenti su Reddito nazionale lordo UE (%)	1,06	1,06	0,97	1,00	0,96	0,97	0,94	1,000

Fonte: Gazzetta ufficiale dell'Unione europea C 139 del 14.6.2006.

²⁵ Di cui si dà conto nel Rapporto Annuale 2005 del DPS, si veda, in particolare, il paragrafo IV.1.2.

²⁶ L'Accordo Interistituzionale è stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea C 139 del 14.06.2006.

²⁷ L'ammontare aggiuntivo è di 422 milioni di euro e deriva, oltre che dal citato incremento di 300 milioni di euro per la cooperazione regionale, da uno spostamento dalla rubrica della competitività alla rubrica della coesione di finanziamenti destinati allo smantellamento di centrali nucleari nei nuovi Stati Membri per una cifra pari a 122 milioni di euro.