

**La programmazione del nuovo ciclo dei fondi  
europei 2014-2020**  
**Presentazione della bozza di Accordo di  
partenariato**

**Ministro per la Coesione Territoriale Carlo Trigilia**

**10 dicembre 2013**

## **PREMESSA**

L'Accordo di partenariato è il documento fondamentale richiesto dalla proposta di regolamento comunitario con cui è definita la strategia – risultati attesi, priorità, metodi di intervento – di impiego dei fondi strutturali europei per il periodo 2014-2020. La bozza di Accordo è stata inviata il 9 dicembre scorso alla Commissione Europea, come concordato tra il Ministro per la Coesione Territoriale Carlo Trigilia e il Commissario per gli Affari Regionali Johannes Hahn. Il documento inviato è il frutto di un lungo percorso di preparazione e di discussione con vari soggetti istituzionali: Amministrazioni centrali (Ministeri), le Regioni, il Partenariato economico e sociale (Associazioni e Organizzazioni di categoria).

Sebbene la versione attuale dell'accordo non sia ancora quella finale, perché necessita di un completamento in alcune sue parti, essa costituisce tuttavia il nuovo punto di riferimento per le osservazioni e i suggerimenti che verranno dalla Commissione e dagli altri soggetti istituzionali interessati.

## **IL PERCORSO DI PREPARAZIONE DELL'ACCORDO**

I lavori di preparazione del ciclo di programmazione dei fondi europei 2014-2020 erano stati avviati con la presentazione al Consiglio dei Ministri del 17 dicembre 2012, da parte del Ministro per la coesione territoriale, d'intesa con il Ministro del lavoro e il Ministro delle politiche agricole, forestali e alimentari, del documento *“Metodi e obiettivi per un uso efficace dei Fondi comunitari 2014-2020”*.

Questo documento conteneva alcune importanti innovazioni di metodo volte a definire in modo più preciso i programmi al fine di renderli dei veri e propri programmi operativi, in termini di specificazione dei risultati da ottenere, delle azioni da perseguire e della definizione precisa dei tempi di attuazione. Venivano inoltre individuate tre opzioni strategiche sulle quali orientare l'impiego dei fondi – Mezzogiorno, Città e Aree interne – ed era indicato il percorso che il confronto tecnico-istituzionale avrebbe dovuto seguire per pervenire alla definizione della proposta di Accordo di Partenariato.

Sulla base del percorso tracciato, sono stati istituiti quattro Tavoli tecnici di confronto partenariale che, a partire dal febbraio 2013, hanno lavorato alla definizione dei contenuti dell'Accordo: “Lavoro, competitività dei sistemi produttivi e innovazione”; “Valorizzazione, gestione e tutela dell'ambiente”; “Qualità della vita e inclusione sociale”; “Istruzione, formazione e

competenze". Ai lavori dei Tavoli tecnici hanno preso parte le Amministrazioni centrali interessate per materia, le Regioni e le Associazioni rappresentative degli Enti locali, il partenariato economico-sociale rilevante rispetto ai temi della programmazione.

Alle attività di livello tecnico si sono affiancati i lavori di un "tavolo politico" tra il Ministro per la coesione territoriale e i Presidenti delle Regioni, in cui sono state approfondite singole tematiche e sono state verificate le convergenze raggiunte.

Sulla base di questo lavoro preparatorio, il 9 aprile 2013 era stata inviata alla Commissione europea una versione preliminare di alcune sezioni dell'Accordo di partenariato. Negli incontri tenutisi dal 22 al 24 aprile 2013, la Commissione, in un contesto di apprezzamento per il lavoro svolto, aveva segnalato tuttavia la necessità di una maggiore concentrazione degli interventi previsti attraverso un accorpamento delle azioni e di un approfondimento del quadro strategico nell'ambito del quale collocare gli obiettivi tematici.

## **I CAMBIAMENTI NEL GOVERNO DEI FONDI**

Al fine di dare seguito alle osservazioni della Commissione, ma anche in base a convincimenti maturati autonomamente dopo una ricognizione delle principali criticità condotta nella fase immediatamente successiva all'insediamento del nuovo Governo, è stato avviato un percorso di cambiamento del governo complessivo dei fondi europei al fine di accrescerne l'efficienza e l'efficacia. E' evidente che in una situazione di fragilità organizzativa e amministrativa, quale quella che spesso caratterizza l'assetto istituzionale del nostro Paese, la concentrazione delle risorse su pochi obiettivi ben definiti rende più agevole potenziare la capacità amministrativa e il monitoraggio dell'attuazione dei programmi e permette di ridurre la frammentazione che limita l'impatto complessivo degli interventi. Meglio fare poche cose ma farle meglio.

Il rafforzamento delle responsabilità del Governo per fare dei fondi una risorsa davvero nazionale, capace di incidere sui problemi di coesione territoriale e di sviluppo, passa allora anzitutto dalla messa a punto di una strategia sulla quale fondare una scelta degli obiettivi da perseguire prioritariamente. A questo si è lavorato nei mesi scorsi.

Contemporaneamente, per porre rimedio alle debolezze progettuali, organizzative e amministrative che hanno connotato i diversi cicli di

programmazione, è stata creata l'Agenzia per la Coesione Territoriale. Il Parlamento ha recentemente convertito in legge la norma istitutiva (art. 10 d.l. 101/2013) dell'Agenzia, l'organismo che dovrà svolgere in modo sistematico e organico funzioni di monitoraggio e di controllo dell'impiego dei fondi da parte delle autorità di gestione, centrali o regionali, e soprattutto di supporto, accompagnamento e di assistenza alle autorità interessate nella gestione di procedure complesse. In casi ben delimitati, l'Agenzia potrà svolgere anche compiti diretti di gestione e potrà assumere poteri sostitutivi in situazioni di gravi inadempienze o ritardi da parte delle autorità di gestione. Contrariamente a quanto è stato paventato, l'Agenzia non è espressione di un neocentralismo ma è lo strumento di un progetto nazionale basato sulla cooperazione tra istituzioni centrali e regionali. Quest'ultime saranno difatti coinvolte negli organi di indirizzo dell'Agenzia.

## **LE RISORSE**

In base a quanto stabilito all'esito del negoziato sul Quadro Finanziario Pluriennale per il 2014-2020, l'Italia beneficerà di un totale di risorse comunitarie pari a 32.268 milioni di euro (incluse le risorse destinate alla cooperazione territoriale per 1.137 milioni di euro e al fondo per gli indigenti per 659 milioni di euro), di cui 7.695 milioni di euro per le regioni più sviluppate, 1.102 milioni di euro per le regioni in transizione, e 22.334 milioni di euro per le regioni meno sviluppate (prezzi correnti). Alla quota comunitaria si aggiungerà il cofinanziamento nazionale a carico del Fondo di rotazione di cui alla legge n. 183 del 1987, preventivato nel d.d.l. per la formazione del bilancio annuale (Legge di Stabilità per il 2014) nella misura di 24 miliardi di euro, nonché la quota di cofinanziamento di fonte regionale da destinare ai POR (quantificabile in una cifra pari al 30 per cento del cofinanziamento complessivo del programma).

Il cofinanziamento consentirà, in pratica, di raddoppiare il volume di risorse assegnato dalla Commissione Europea.

Alle risorse sopra accennate si aggiungeranno anche quelle del Fondo Sviluppo e Coesione, il cui rifinanziamento per il periodo 2014-2020 è previsto nel disegno di legge di Stabilità per il 2014 per un importo complessivo nel settennio di programmazione di circa 54 miliardi di euro: una parte rilevante di queste risorse dovrebbe essere destinata, nella proposta del Ministro per la Coesione Territoriale, alle Amministrazioni centrali nella proporzione del 60% (nel ciclo in corso la proporzione è del 50%). Inoltre, il

Fondo opererà per investimenti pubblici destinando l'80% delle risorse alle regioni del Centro-Sud e il 20% al Centro-Nord.

Nel complesso il volume di risorse per la Coesione Territoriale nel prossimo ciclo 2014-2020 supererà i 100 miliardi di euro.

## **LA PROPOSTA STRATEGICA**

L'uso più efficiente e più efficace dei fondi del prossimo ciclo deve contribuire al superamento della crisi più pesante che ha investito il Paese dal secondo dopoguerra e che ha aggravato i problemi di coesione territoriale: il tradizionale divario economico e sociale tra Nord e Sud si è allargato. La particolare gravità di questa crisi discende dal fatto che essa non è solo il frutto delle tensioni manifestatesi a livello internazionale negli ultimi anni, ma ha origini in debolezze interne che si sono accumulate nel tempo, specie nell'ultimo quindicennio.

E' necessaria una valutazione strategica che deve partire dall'analisi delle sfide alle quali sono sottoposte le diverse aree del Paese e dalla considerazione delle risorse su cui è più opportuno puntare.

Nelle aree più sviluppate del Centro-Nord il sistema produttivo ha sofferto da un lato della maggiore concorrenza internazionale legata alla globalizzazione e dall'altro del venir meno della leva del cambio con l'adozione dell'euro. La combinazione tra questi due fenomeni ha aggravato un quadro già segnato dalla incapacità di affrontare inefficienze di lunga data nel campo dei servizi pubblici e privati e dalla crescente pressione fiscale legata all'elevato debito pubblico.

Ciò non ha impedito a segmenti significativi della struttura produttiva – soprattutto le medie imprese del *made in Italy* – di reagire alla prolungata fase recessiva e al calo della domanda interna avviando strategie di riorganizzazione e di innovazione con una forte propensione alle esportazioni. Queste strategie vanno dunque rafforzate e ampliate con il sostegno della politica territoriale, che deve assumersi il compito di promuovere l'innovazione e l'internazionalizzazione secondo due sentieri complementari: da un lato, la modernizzazione del *made in Italy* attraverso la crescita di innovazione che sposti i vantaggi competitivi sulla qualità più che sui costi; e dall'altro, la crescita di settori a alta tecnologia legati alle conoscenze specializzate presenti nelle università e nelle strutture di ricerca, sostenendo anche in questo caso nuove attività meno esposte alla concorrenza di costo dei paesi emergenti.

Nelle aree tradizionalmente meno sviluppate del Mezzogiorno l'accrescersi della competizione internazionale, l'impossibilità di svalutare, l'elevata pressione fiscale, si sono combinate con un'inefficienza dei servizi e del contesto istituzionale in genere ben più grave che in altre regioni. Questi fattori hanno dunque colpito ancor più duramente un'economia già fragile, segnata dal minore sviluppo di attività aperte al mercato e capaci di esportare, e in particolare hanno messo in crisi quei settori del *made in Italy* tardivamente avviatisi nell'area e ancora più legati a una competizione di costo che nel Centro-Nord.

Nelle Regioni del Mezzogiorno non si tratta dunque solo di rafforzare innovazione e internazionalizzazione sostenendo processi già in corso, occorre far crescere le attività produttive e le imprese capaci di stare sul mercato per attivare uno sviluppo autonomo e sostenibile. In questa prospettiva, particolare attenzione va anche dedicata alla possibilità di cogliere in modo più estensivo vantaggi comparati rilevanti in settori di lunga specializzazione e spesso trascurati, come l'agricoltura e l'agroindustria. Altrettanto impegno merita inoltre il settore dei beni culturali e ambientali, che ha una dotazione particolarmente ricca anche nel confronto con le regioni più sviluppate, ma non è riuscito finora esprimere attività imprenditoriali capaci di accrescere significativamente la fruizione. Così come maggior cura richiedono le opportunità offerte dalle università meridionali, pur con le loro debolezze, al fine di rafforzare attività produttive già esistenti, sia nell'agricoltura che nell'industria, e di promuovere nuove attività innovative.

Insomma, nelle regioni meno sviluppate del Mezzogiorno la politica di sviluppo territoriale, oltre a consolidare e sostenere il sistema delle imprese, deve agire da stimolo all'ampliamento di altri segmenti produttivi più innovativi, capaci di sfruttare le opportunità che si aprono a livello della domanda internazionale per produzioni specializzate e di qualità e per il turismo legato ai beni culturali e ambientali.

E' dunque alla luce dei fattori sopra richiamati che si devono leggere le difficoltà serie dell'economia italiana e l'acuirsi negli ultimi anni dei problemi di coesione territoriale, ma anche le potenzialità su cui agire. Fattori di crisi, processi di riaggiustamento in corso e potenzialità esistenti orientano la scelta degli obiettivi su cui concentrare gli sforzi nell'allocazione dei fondi europei. Da qui discende il bisogno di una forte concentrazione delle risorse europee che integri l'orientamento antirecessivo, oggi più che mai necessario per sostenere la domanda e l'occupazione, con pochi obiettivi strategici di tipo strutturale: **internazionalizzazione,**

**digitalizzazione, innovazione, valorizzazione dei beni culturali e ambientali, qualità dell'istruzione e del capitale umano, lotta alla povertà.**

Agli interventi cofinanziati con i fondi strutturali si affiancheranno anche quelli a valere sulle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC). Il FSC, come noto, è uno strumento nazionale finalizzato a promuovere la coesione territoriale, attraverso investimenti nelle grandi reti infrastrutturali, immateriali e immateriali. Questo fondo inoltre, per la sua maggiore flessibilità nella gestione dei tempi, si presta meglio a sostenere gli investimenti infrastrutturali considerati prioritari nel prossimo periodo di programmazione, ma la cui tempistica di progettazione e attuazione confligge con l'orizzonte temporale dei cicli di programmazione comunitaria e con le regole dei fondi.

Un'importante innovazione per il nuovo ciclo sarà pertanto costituita dal ricorso prevalente a questo strumento per la realizzazione di grandi reti infrastrutturali (ferroviarie, stradali, aeroportuali e portuali), per investimenti pubblici nel campo della prevenzione dei rischi ambientali e per il completamento e miglioramento della rete digitale (banda larga e ultra-larga). Per garantire la funzionalità del Fondo rispetto a queste finalità, il disegno di Legge di Stabilità per il 2014 attualmente in discussione presso le Camere prevede la programmazione del Fondo Sviluppo e Coesione in stretto rapporto con quella dei fondi strutturali europei.

Le **Tablelle** che seguono riguardano:

- la riepilogazione degli Obiettivi tematici per il nuovo ciclo di programmazione 2014-2020, come individuati dal Regolamento comune (**Tabella 1**);
- l'allocazione dei Fondi strutturali sui diversi obiettivi tematici (**Tabella 2**);
- un confronto tra la distribuzione dei fondi per Obiettivo tematico nel ciclo 2007-2003 e quella relativa al nuovo periodo 2014-2020 (**Tabella 3**);
- i Programmi operativi nazionali (PON) e regionali (POR) nel prossimo periodo di programmazione (**Tabella 4**).

Com'è noto, l'allocazione delle risorse si riferisce a tre categorie di Regioni previste dai Regolamenti :

- **Regioni meno sviluppate:** Calabria, Campania, Sicilia, Puglia e Basilicata.
- **Regioni in transizione:** Abruzzo, Molise e Sardegna.
- **Regioni più sviluppate:** Val d'Aosta, Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Toscana, Marche, Umbria, Lazio.

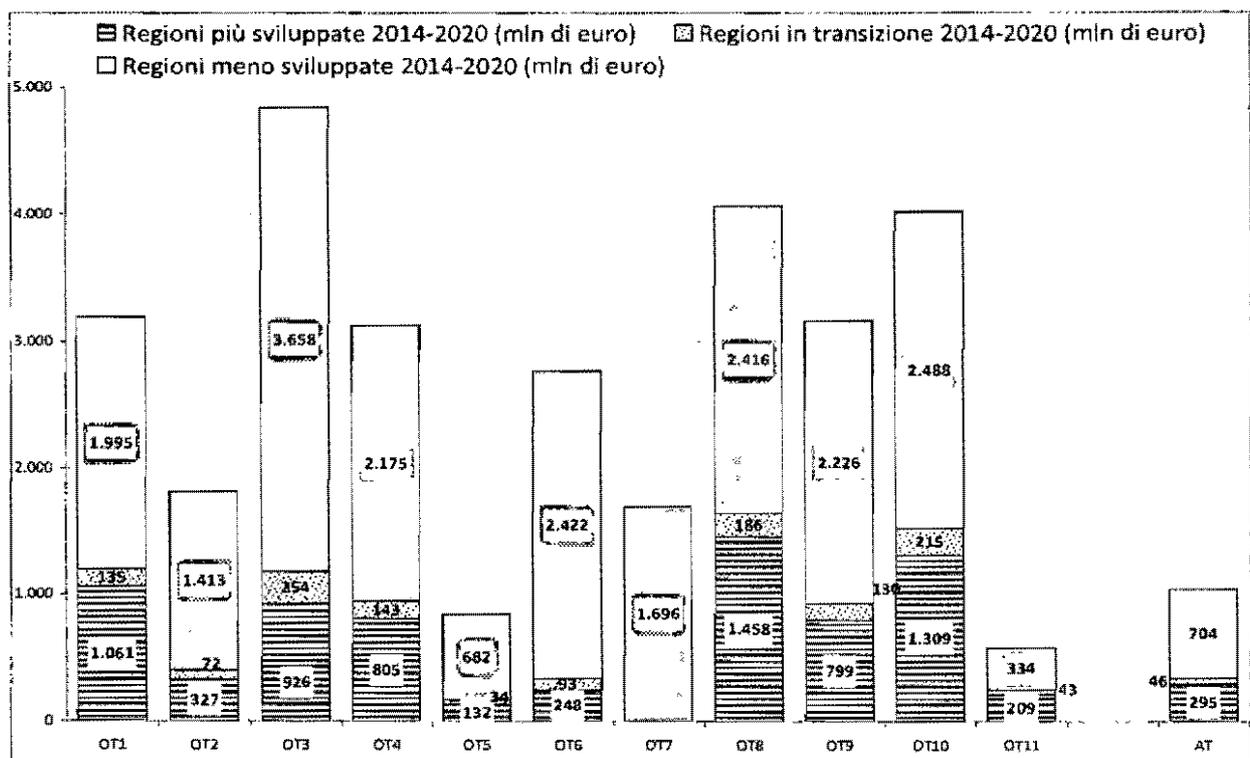
## **Tabella 1**

### **Obiettivi tematici (OT) indicati dalla proposta di Regolamento UE:**

- 1. Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione*
- 2. Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime*
- 3. Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura*
- 4. Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori*
- 5. Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi*
- 6. Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse*
- 7. Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete*
- 8. Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori*
- 9. Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione*
- 10. Investire nell'istruzione, formazione e formazione professionale, per le competenze e l'apprendimento permanente*
- 11. Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente.*

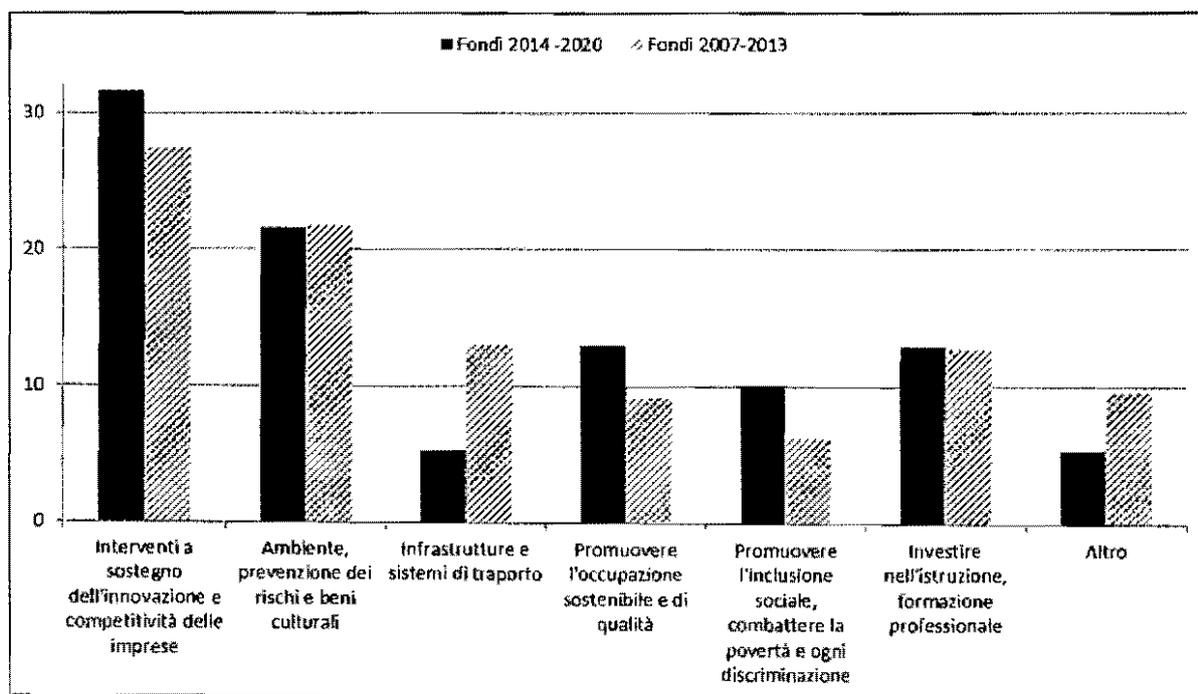
**Tabella 2**

**Allocazione Fondi strutturali sugli Obiettivi tematici per il 2014-2020  
(milioni di euro, prezzi correnti):**



**Tabella 3**

**Allocazione delle risorse sugli Obiettivi tematici: confronto tra il ciclo 2014-2020 e il 2007-2013; percentuale sui Fondi strutturali europei (Fondo Europeo Sviluppo Regionale + Fondo Sociale Europeo)**



## **Tabella 4**

### **I Programmi Operativi per il ciclo 2014-2020:**

- a) Programmi Nazionali riguardanti tutte le categorie di regioni nei seguenti ambiti:**
- Istruzione, in attuazione di risultati dell'OT10 e OT11 (FSE e FESR, plurifondo);
  - Occupazione, in attuazione di risultati dell'OT8 e OT11 (FSE e FESR, plurifondo);
  - Inclusione, in attuazione di risultati dell'OT9 e OT11 (FSE, monofondo);
  - Città metropolitane, programma sperimentale in attuazione dell'agenda urbana per quanto riguarda le 14 città metropolitane (FESR e FSE, plurifondo);
  - Governance, reti, progetti speciali e assistenza tecnica in attuazione di risultati dell'OT11 e a supporto di altri risultati di diversi OT (FESR e FSE, plurifondo);
  - Programma YEI (FSE, monofondo);
- b) Programmi Nazionali/Multiregionali operanti nelle regioni in transizione e meno sviluppate nei seguenti ambiti:**
- Ricerca e Innovazione;
  - Imprese e Competitività;
- c) Programmi Nazionali/Multiregionali per le sole regioni meno sviluppate nei seguenti ambiti:**
- Infrastrutture e reti;
  - Beni culturali;
  - Legalità;
- d) Programmi Regionali (POR) in tutte le regioni e province autonome a valere sul FESR e FSE;**
- e) Programmi di sviluppo rurale (PSR) in tutte le regioni e province autonome a valere sul FEARS;**
- f) Un Programma nazionale a valere sul Fondo europeo per l'agricoltura e lo sviluppo regionale (FEASR);**
- g) Un previsto un Programma nazionale a valere sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP);**