



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME
12/118/CR7a/C3

PRIME RIFLESSIONI DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME
SULL'ACCORDO DI PARTENARIATO

Punto 7a) O.d.g. Conferenza Regioni

In base alla proposta di Regolamento generale sui Fondi strutturali avanzata dalla Commissione europea (Comunicazione COM (2011) 615 del 6 ottobre) e alle ulteriori informazioni desumibili dalla documentazione che a vario titolo riguardano la fase di preparazione del nuovo ciclo di programmazione (in particolare il documento di lavoro n. 9 dell'High Level Group Reflecting on Future Cohesion Policy e la Fiche 4 sui contenuti del Contratto di Partenariato), l'attuale Accordo di partenariato (AdP) è un accordo tra lo Stato membro e la Commissione, basato sul Quadro Strategico Comune (QSC) e strettamente coerente con le priorità definite nel Programma Nazionale di Riforma (PNR). Predisposto dalle competenti autorità nazionali in consultazione con il partenariato istituzionale e sociale e negoziato in parallelo con le autorità di gestione dei programmi operativi, l'Accordo deve contenere gli elementi fissati nel regolamento.

QUALE RUOLO PER LE REGIONI?

Alla luce della proposta dei nuovi regolamenti, l'AdP inciderà in maniera sostanziale sulla nuova programmazione per cui è opportuno che le Regioni partecipino in maniera attiva ai processi di definizione e discussione dello stesso. Infatti le Regioni sono i soggetti titolati a garantire una politica realmente *place based*, non solo per le competenze che la Costituzione attribuisce loro, ma per la capacità di conoscere e interpretare le dinamiche di sviluppo e sociali del territorio.

♦ **La preparazione dell'Accordo di partenariato (art. 13)**

Coerentemente con i tradizionali principi dei fondi, il nuovo regolamento prevede il coinvolgimento del partenariato in tutte le fasi salienti (art. 5) e nello specifico nella preparazione del programma (art. 13). Alla luce del contesto costituzionale italiano e del ruolo

nella programmazione e nella gestione dei Programmi Operativi (PO), gli attori primi dovranno essere le Regioni in quanto non semplici *stakeholder* ma *owner* dei programmi.

Infatti, dato che gran parte dell'attuazione dei programmi è gestita a livello regionale, è quanto mai opportuno che le Regioni contribuiscano attivamente alla definizione delle condizionalità (requisiti *ex ante*) dei programmi e dei *target* su cui poi verrà misurata la *performance*. Il fattore tempo rappresenta una sfida di cui tenere conto dato che programmi e AdP saranno redatti e approvati contestualmente. Questo obbliga anche ad una “tempestiva” attivazione della collaborazione tra autorità regionali e nazionali sia nell'ambito dei consueti incontri istituzionali, che nella istituzione di gruppi di lavoro “informali” su specifiche tematiche, ad esempio sulle piattaforme urbane, sui nuovi strumenti di sviluppo locale, sulle tappe della premialità.

♦ **La definizione degli obiettivi e dei *target* (art. 14 commi a, e, d; artt. 18, 19, 20)**

Il regolamento prevede che l'AdP riporti i risultati, gli obiettivi e i *target* per i singoli programmi. Coerentemente con i diversi documenti tecnici prodotti dalla Commissione, i nuovi regolamenti testimoniano che:

- a) la strategia sarà concentrata su poche priorità e puntualmente sintetizzata da indicatori finanziari, di realizzazione e di risultato (art.16);
- b) per tali indicatori saranno previsti dei *target*;
- c) I *target* saranno misurati da “tappe” che porteranno a premi (5% di riserva) o addirittura a riduzioni-sospensioni.

Ne consegue che i risultati e gli obiettivi fissati dall'AdP incideranno sulla capacità finanziaria, sulla credibilità politica e sull'operatività amministrativa *in primis* delle Regioni. Data l'importanza del tema, se è necessario che tali obiettivi siano preventivamente fissati dalle Regioni, si rivela altresì indispensabile un lavoro di condivisione e confronto a livello nazionale.

♦ **Condizionalità *ex ante* (art. 14, comma d – punto ii , art. 17)**

Il meccanismo delle condizionalità è stato introdotto per migliorare l'efficacia della politica di coesione. La bozza del regolamento prevede dunque che l'AdP verifichi il soddisfacimento degli impegni della condizionalità *ex ante* e contenga una sintesi delle azioni da intraprendere, sia a livello nazionale che regionale, per soddisfarle. Dalla lettura dell'allegato IV alla medesima bozza di regolamento la condizionalità *ex ante* si esplica in:

- a) adozione della regolamentazione europea;

b) messa in opera di specifiche pianificazioni di settore (e.g. il Piano per la *smart specialisation*).

Questo implica impegni sia a livello nazionale che regionale che delineano un'integrazione via via più stretta delle politiche nazionali e sovranazionali e uno scenario di *governance* sempre più complesso e caratterizzato da una molteplicità di elementi fra loro correlati. Infatti, la mancata adozione di una regolamentazione comunitaria a livello nazionale può di fatto portare alla sospensione totale o parziale dei pagamenti a favore di un POR regionale.

La posizione delle Regioni è che tali condizionalità non dovrebbero aumentare i vincoli ma individuare gli adempimenti propedeutici ad un'attuazione corretta e coerente della politica di coesione. Inoltre, le condizionalità a livello europeo potrebbero non tenere conto di altre variabili appartenenti al contesto territoriale specifico, determinanti per la riuscita degli interventi. A tal proposito si ribadisce che il meccanismo delle condizionalità *ex ante* potrebbe essere un'opportunità per affrontare alcuni nodi che si presentano in fase di attuazione riprendendo un percorso già avviato dalle Regioni sui cd. fattori esterni che incidono sui programmi. Tali fattori, già identificati nel documento approvato dalla Conferenza delle Regioni il 20 aprile 2011, si configurano come altrettante condizionalità con riferimento al rapporto Regioni-Stati membri rispetto alle quali potrebbe essere utile attivare un processo "controllo vicendevole": lo Stato membro vigilerà sull'adozione dei piani regionali previsti dall'allegato IV, mentre saranno le Regioni a monitorare affinché lo Stato assicuri il soddisfacimento delle condizionalità di carattere nazionale poste dai regolamenti per singoli obiettivi tematici nonché degli ulteriori requisiti riconducibili ai citati fattori esterni.

♦ **Condizionalità macroeconomica (art 14, comma d - punto iii, artt. 21 e seguenti)**

La bozza del nuovo regolamento conferma le scelte strategiche compiute nell'ultimo anno dalle autorità comunitarie (Semestre europeo, Patto Euro Plus) orientate ad una sempre maggiore convergenza tra le politiche macroeconomiche e la politica regionale. E' evidente pertanto che la definizione dei PO finanziati dai fondi strutturali nelle intenzioni delle autorità comunitarie essere pienamente coerente con le prospettive di medio periodo e con gli obiettivi di stabilità macroeconomica inserite nell'AdP. Tale prospettiva risulta tuttavia non coerente con l'approccio di una politica di coesione in cui i finanziamenti dovrebbero essere legati all'attuazione delle azioni implementate dalle Regioni e non al rispetto di parametri finanziari non direttamente collegati con la politica di coesione.

D'altronde, il rispetto dei principi di stabilità macroeconomica, che sono di competenza degli Stati membri, avrà ricadute dirette sui pagamenti della Commissione a favore dei PO delle

Regioni e quindi sulla capacità finanziaria di queste ultime anche con esiti drammatici (soprattutto per i destinatari finali) riguardo alle loro prospettive future di sviluppo economico. Per cui le Regioni non possono non essere sistematicamente coinvolte nel monitoraggio di tale condizionalità.

♦ **Approccio integrato (art. 14 commi b, e, c, artt. 28 e seguenti)**

Il coinvolgimento delle autorità regionali nella preparazione del Accordo è necessario anche in vista dell'obiettivo di una maggiore integrazione tra i diversi strumenti d'intervento (programmi multi-fondo) e dell'introduzione di nuovi strumenti di sviluppo locale e della piattaforma urbana. Senza una stretta collaborazione tra i due soggetti istituzionali (amministrazione centrale e Regioni) verrebbe a mancare un aspetto strategico per la realizzazione dei programmi operativi, riducendo di fatto le possibilità di perseguire un approccio effettivamente integrato nella definizione e attuazione delle politiche di sviluppo. Le Regioni, infatti, avendo una conoscenza più approfondita delle situazioni socio-economiche dei loro territori risulterebbero fondamentali nella definizione degli specifici territori e zone urbane sui quali concentrare le risorse dedicate allo sviluppo territoriale ed urbano.

Con tale approccio potranno essere predisposti progetti integrati che affrontino simultaneamente le diverse problematiche, soprattutto in zone con caratteristiche geografiche particolari (quali le zone rurali, montane, periurbane e soggette a trasformazioni industriali).

♦ **Governance e gestione (art. 14 comma e)**

La bozza di regolamento prevede che l'AdP prenda in conto la capacità amministrativa delle autorità coinvolte nella gestione, in particolare, tenendo in considerazione il peso dei costi amministrativi indotti sui destinatari finali degli interventi. Come hanno dimostrato i recenti studi della Commissione sui cosiddetti *administrative burden*, parte di questo peso dipende dalle pratiche delle singole amministrazioni di programma nonché dalla gravosità di alcune normative nazionali (si veda ad esempio l'incidenza dei cosiddetti fattori esterni per quanto riguarda la normativa sugli appalti). E' chiaro che anche in questo caso, data la novità della materia, sarebbe opportuno un tempestivo confronto tra Regioni e autorità centrali, al fine di individuare soluzioni volte a ridurre gli oneri eccessivi derivanti dalle proposte di regolamenti comunitari (riguardanti aspetti quali il sistema di gestione e controllo, gli strumenti finanziari e l'istituzione di un'autorità di accreditamento per le Autorità di Gestione e Certificazione).

Gli obblighi di predisposizione dell'AdP impongono anche una riflessione e verifica sulle modalità di funzionamento dei meccanismi della trasmissione elettronica richiesta.

In conclusione, non si ravvisano cesure tra quanto definito negli orientamenti della Commissione e la realtà italiana (dal punto di vista dell'impalcatura istituzionale nonché in relazione all'effettiva distribuzione di competenze/conoscenze). E' tuttavia opportuno che l'AdP sia oggetto di un negoziato e di una cooperazione tra autorità centrali e regionali e che sia approvato, prima della stipula a livello comunitario, dalla Conferenza Stato-Regioni.

Roma, 25 luglio 2012