

COMUNICAZIONE DEL PRESIDENTE
DI CONCERTO CON L'ASSESSORE CAPARINI
ALLA GIUNTA NELLA SEDUTA DEL 10 SETTEMBRE 2018

OGGETTO: POLITICA DI COESIONE EUROPEA PER IL PERIODO 2021-2027.
POSIZIONAMENTO DI REGIONE LOMBARDIA SULLE PROPOSTE
REGOLAMENTARI DELLA COMMISSIONE EUROPEA

Con la presentazione, il 2 maggio 2018 ad opera della Commissione europea, della proposta di bilancio europeo per il periodo 2021-2027 ha preso formalmente avvio il dibattito sul futuro delle politiche dell'Unione europea (UE).

La proposta per il nuovo **Quadro Finanziario Pluriennale (QFP)** riguarda un'Unione a 27 Stati e tiene conto dell'uscita del Regno Unito a partire da marzo 2019. Il budget complessivo proposto si attesta all'1,11% del Prodotto Nazionale Lordo (PNL) dell'UE-27, con un ammontare di risorse di oltre 1.279 miliardi di euro a prezzi correnti (che tengono conto dell'inflazione).

La proposta di QFP si articola in sette rubriche di spesa, tra le quali si segnala la rubrica "Coesione e valori", che finanzia interventi a favore dello sviluppo regionale, dell'unione economica e monetaria e della coesione sociale.

In questa rubrica sono inseriti i Fondi destinati al finanziamento della futura **politica di coesione**, volta alla riduzione del divario tra i diversi territori europei:

- **Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR)**, per la promozione di investimenti a favore della competitività delle imprese e dei territori, inclusi gli interventi dedicati alla **Cooperazione Territoriale Europea (CTE)**;
- **Fondo di Coesione (FC)**, di cui l'Italia non è beneficiaria, a favore delle infrastrutture nei settori dell'energia e dei trasporti;
- **Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+)**, destinato agli interventi a favore delle persone, del capitale umano e dell'inclusione sociale.

Le proposte di Regolamento riferite ai Fondi sopra menzionati sono state presentate dalla Commissione europea il 29 e 30 maggio 2018: insieme alla proposta di QFP, esse sono oggetto di negoziato tra gli Stati Membri e con il Parlamento europeo[1].

In questo contesto Regione Lombardia intende sin da subito giocare un ruolo da protagonista su più fronti: con le altre Regioni e Province autonome italiane, con il Governo italiano, con la Commissione e il Parlamento europei e nell'ambito dei network tematici di cui è parte.

Alla luce di ciò, il documento *“Politica di coesione europea per il periodo 2021-2027. Posizionamento di Regione Lombardia sulle proposte regolamentari presentate dalla Commissione europea nel maggio 2018”* (allegato alla presente Comunicazione) esprime la **posizione di Regione Lombardia** sui principali temi di interesse presenti nelle proposte di Regolamento della politica di coesione 2021-2027.

Questo documento si inserisce nell'ambito delle riflessioni che Regione Lombardia ha avviato sin dalla fine del 2016, aderendo a diverse iniziative attivate a livello europeo, come ad esempio la rete dei Quattro Motori d'Europa^[2] oppure #CohesionAlliance^[3], e nazionale, come il posizionamento assunto dalla Conferenza delle Regioni e Province Autonome^[4].

Inoltre, le valutazioni espresse da Regione Lombardia nel documento fanno seguito ad un percorso di coinvolgimento e confronto partenariale avvenuto nell'ambito della Segreteria tecnica del Patto per lo Sviluppo^[5].

Dopo alcuni brevi cenni introduttivi riferiti alla politica di coesione, il documento prosegue con la presentazione dei principali elementi caratterizzanti le proposte regolamentari:

- Governance;
- Semestre europeo;
- Orientamento al risultato e concentrazione tematica;
- Condizioni abilitanti e sana gestione economica;
- Semplificazione;
- Tasso di cofinanziamento;
- Cooperazione Territoriale Europea;
- Strategie macroregionali;
- Sinergie tra Fondi;
- Strumenti finanziari.

Dopo questo primo passaggio di definizione della propria posizione, la Giunta sarà chiamata a presidiare attivamente tutte le fasi del **negoziato** riferito alla politica di coesione 2021-2027, nello specifico l'allocazione delle risorse e il quadro regolamentare.

Successivamente alla seduta di Giunta gli Uffici regionali provvederanno alla traduzione del documento in lingua inglese per darne diffusione nelle opportune sedi europee. Il testo verrà pubblicato in entrambe le lingue sul portale regionale dedicato alla programmazione europea (www.ue.regione.lombardia.it).

La presente Comunicazione è resa ai sensi e con gli effetti di cui all'art. 3, comma 8 Regolamento di funzionamento delle sedute della Giunta regionale.

[1] La procedura di approvazione del bilancio europeo prevede l'unanimità degli Stati Membri; il Parlamento europeo può approvare o rigettare l'intera proposta, senza poter proporre e votare emendamenti. Al contrario, le proposte di Regolamento sulla politica di coesione rientrano nel campo della co-decisione, motivo per il quale il Parlamento partecipa all'approvazione alla pari degli Stati Membri.

[2] <http://www.4motors.eu/position-paper-cohesion-policy>, giugno 2017.

[3] <https://cor.europa.eu/en/engage/Pages/cohesion-alliance.aspx>. Adesione di Regione Lombardia nel gennaio 2018.

[4] Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, *Il futuro della politica regionale di coesione*, 17/46/CR06/C3 (aprile 2017).

[5] Sedute del 13/06/2018 e 19/07/2018.



Regione Lombardia

Allegato alla Comunicazione del Presidente Fontana di concerto con l'Assessore Caparini alla Giunta nella seduta del 10 settembre 2018

POLITICA DI COESIONE EUROPEA PER IL PERIODO 2021-2027

**Posizionamento di Regione Lombardia sulle
proposte regolamentari presentate dalla
Commissione europea nel maggio 2018**

Settembre 2018



Regione Lombardia

Indice

INTRODUZIONE	3
LA POLITICA DI COESIONE	4
GOVERNANCE.....	5
SEMESTRE EUROPEO	6
ORIENTAMENTO AL RISULTATO E CONCENTRAZIONE TEMATICA	6
CONDIZIONI ABILITANTI E SANA GESTIONE ECONOMICA.....	7
SEMPLIFICAZIONE	8
TASSO DI COFINANZIAMENTO.....	10
COOPERAZIONE TERRITORIALE EUROPEA.....	10
STRATEGIE MACROREGIONALI	13
SINERGIE TRA FONDI.....	14
STRUMENTI FINANZIARI	15



Regione Lombardia

INTRODUZIONE

La proposta di bilancio europeo per il settennato 2021-2027, presentata dalla Commissione europea il 2 maggio 2018¹, ha confermato la centralità della **politica di coesione** come leva strategica per lo sviluppo armonico dei territori dell'Unione europea e come strumento di sostegno agli investimenti pubblici, prevedendo di attribuire risorse finanziarie pari a poco meno di un terzo del bilancio europeo² e collocandole all'interno della rubrica di spesa denominata "Coesione e Valori".

L'importanza di queste risorse è giustificata sia dalla necessità di confermare gli investimenti pubblici volti a garantire la crescita, l'incremento dell'occupazione e dell'inclusione sociale, sia per ribadire la centralità della politica regionale nel quadro dei *driver* europei. In questa logica, la politica di coesione, che può essere considerata a buon diritto la politica di investimento più importante a livello europeo, può e deve fare la differenza.

La proposta di bilancio disegna un'Europa in piena evoluzione: le sfide attuali e quelle future richiedono di tenere conto dei cambiamenti in atto in un contesto di «modernità liquida³» soggetto a cambiamenti esponenziali, dove anche i bisogni delle persone si trasformano, influenzati da megatrend globali che per loro natura impattano in modo durevole e profondo sulla vita delle persone.

In questo scenario si manifestano in modo ancora più evidente nuovi bisogni di intervento pubblico, come nel caso delle priorità legate alla sicurezza, alla difesa e all'integrazione dei migranti. Accanto a questi nuovi ambiti di intervento, la Commissione europea ha ribadito la centralità degli investimenti nella ricerca e nell'innovazione, nella lotta ai cambiamenti climatici, così come nel capitale umano.

È però fondamentale confermare che l'Europa potrà progredire solo se terrà in considerazione le istituzioni più prossime ai cittadini, come le Regioni, che sono, insieme alla Commissione europea e agli Stati membri, gli "attori protagonisti" della politica di coesione. È solo così, in omaggio al **principio di sussidiarietà**⁴ e nella consapevolezza che interventi strategici e mirati nascono dalla

¹ *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Un Bilancio moderno al servizio di un'Unione che protegge, che dà forza, che difende. Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027, COM(2018) 321 del 02/05/2018.*

² La dotazione a favore della politica di coesione ammonta a 373 miliardi di euro (a prezzi correnti) a fronte di un bilancio complessivo pari a 1.279 miliardi di euro. L'importo comprende le risorse destinate al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (226,3 miliardi), al Fondo di Coesione (46,7 miliardi) e al Fondo Sociale Europeo (100 miliardi).

³ Zygmunt Bauman, *Modernità liquida*, Editore Laterza, 2002.

⁴ Si vedano le raccomandazioni della *Task Force sulla sussidiarietà, la proporzionalità e il fare meno in modo più efficiente* (https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_it#report).



Regione Lombardia

conoscenza dei contesti territoriali, che si potranno accompagnare i cittadini europei a riscoprire i valori e i vantaggi della solidarietà europea.

LA POLITICA DI COESIONE

La coesione economica e sociale costituisce, sin dall'Atto unico europeo del 1986, uno degli obiettivi della politica dell'Unione europea, tanto da richiedere l'intervento dell'Unione per «ridurre il divario fra le diverse regioni e il ritardo delle regioni meno favorite». La rilevanza di una simile politica è stata ulteriormente ribadita dal Trattato di Lisbona del 2007, che ha aggiunto una terza dimensione, così da disegnare una politica mirata alla «coesione economica, sociale e territoriale».

Il sostegno pubblico messo a disposizione dai Fondi europei non è un mero sussidio; al contrario, la politica di coesione ha garantito l'impiego di risorse tali da costituire una leva di investimento pubblico e privato, garantendo l'innesto di finanziamenti aggiuntivi.

A distanza di 30 anni dall'avvio, la politica di coesione mantiene ancora la sua **attualità e necessità** e oggi più che mai i diversi territori hanno ancora bisogno di sostegno. L'obiettivo resta inalterato: mantenere e incrementare il livello di competitività del territorio, sostenendo le imprese e le persone con strumenti ideali per "reagire" ai mutamenti del contesto socio-economico. Pertanto, si condivide la scelta della Commissione europea di confermare la **politica di coesione per tutte le Regioni**.

Ugualmente è da salutare con favore l'intento della Commissione di **modernizzare la politica di coesione**. Nel ribadire il carattere di stringente attualità, Regione Lombardia condivide che la politica di coesione abbia bisogno di "mutare" per raccogliere al meglio le sfide correnti, dotandosi della giusta "cassetta degli attrezzi". In questa logica, quindi, la semplificazione procedurale è da accogliere con soddisfazione. Tuttavia, Regione Lombardia considera oltremodo necessario che lo sforzo del prossimo periodo di programmazione 2021-2027 sia concentrato, oltre che sulla semplificazione delle regole, sulla costruzione di un impianto che focalizzi ancora di più l'attenzione ai risultati.

La chiave di volta per rendere la politica di coesione uno strumento efficace vicino ai cittadini è quella che la stessa sia finalizzata al **raggiungimento di risultati concreti, misurabili, visibili e rispondenti ai bisogni delle persone**, che devono poter essere al centro di tutte le scelte, specie in un contesto globale caratterizzato dal susseguirsi sempre più rapido di innovazioni dirompenti che toccano tutti gli ambiti della vita economica e sociale.



Regione Lombardia

Per arrivare a ciò, occorre che le Amministrazioni chiamate a programmare e gestire la politica di coesione siano messe nelle condizioni di dedicare risorse umane, finanziarie e procedurali al “cosa si fa e cosa si raggiunge”, anziché concentrare il proprio impegno su “come si fa”. Senza distogliere lo sguardo dai target di spesa, dalla regolarità della stessa e dai dovuti controlli, è opportuno oggi più che mai mettere gli Stati membri e le Regioni nelle condizioni di poter utilizzare le risorse nella consapevolezza che saranno giudicati sulla base di quanto prodotto per il benessere dei propri territori e non, soltanto, per l’adeguatezza a rispettare i parametri regolamentari.

In altre parole, la politica di coesione deve poter evolvere verso uno strumento di agile utilizzo, così da consentire la promozione di investimenti, il cui effetto benefico sull’economia e sulla qualità di vita dei cittadini non sia vanificato da oneri amministrativi e di controllo a volte sproporzionati rispetto all’effettiva agevolazione concessa.

Importante, in tale ottica, la **conferma della gestione concorrente** della politica di coesione: dato il carattere territoriale della strategia e degli interventi, è fondamentale che le Regioni condividano, insieme agli Stati membri, la programmazione e la gestione operativa e concreta dei Programmi finanziati dai Fondi.

È da accogliere con favore il fatto che il **Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+)**, nelle proposte della Commissione europea, rimanga **incardinato all’interno della politica di coesione**; è opportuno mantenere questo punto per permettere ai livelli di governo più vicini ai cittadini, quale quello regionale, di reagire efficacemente alle sfide sociali ed economiche, seguendo un approccio *bottom-up* con interventi adatti ai bisogni dei beneficiari, senza perdere di vista il contesto economico generale.

GOVERNANCE

Le proposte regolamentari⁵ della Commissione europea confermano anche per il periodo 2021-2027 il **modello di governance condivisa e multilivello**. Tuttavia, non appare sufficientemente esplicitato il ruolo delle Regioni, tanto che

⁵ Il presente documento prende in considerazione le seguenti proposte regolamentari:

- *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti, COM(2018) 375 del 29/05/2018;*
- *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione, COM(2018) 372 del 29/05/2018;*
- *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo sociale europeo Plus (FSE+), COM(2018) 382 del 30/05/2018;*
- *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni specifiche per l’obiettivo “Cooperazione territoriale europea” (Interreg) sostenuto dal Fondo europeo di sviluppo regionale e dagli strumenti di finanziamento esterno, COM(2018) 374 del 29/05/2018.*



Regione Lombardia

la proposta relativa alle Disposizioni comuni non evidenzia il principio generale in base al quale i Programmi sono preparati e attuati dallo Stato membro al *"livello territoriale appropriato e conformemente al proprio quadro istituzionale, giuridico e finanziario"*, come invece previsto dal Regolamento (UE) n. 1303/2013 attualmente in vigore.

Pertanto, pur riscontrando la conferma del regime in gestione concorrente dei Programmi, Regione Lombardia ritiene che debba essere meglio **valorizzato l'apporto delle Regioni in tutte le fasi del ciclo di programmazione 2021-2027**, nella convinzione che queste rappresentino ancora il livello istituzionale più appropriato ed efficace per l'attuazione delle strategie di intervento. In questa logica, è auspicabile che venga rafforzato il ruolo dei Programmi Operativi Regionali (POR), che presentano vantaggi legati alla "mediazione" con il partenariato locale, attraverso il coinvolgimento del settore privato, della società civile e dell'associazionismo, e alla conoscenza delle esigenze di sviluppo delle diverse realtà territoriali. E' attraverso la collaborazione con gli "ecosistemi" socio-economici presenti sul territorio che si potranno elaborare le migliori risposte alle forme di bisogno emergenti.

SEMESTRE EUROPEO

Sebbene si comprenda la previsione del rafforzamento del legame tra politica di coesione e semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche nazionali, è però importante che tale previsione:

- sia caratterizzata da una **dimensione territoriale** con un ampio coinvolgimento dei livelli di governo decentrato, così da renderlo più efficace e da migliorarne la legittimità;
- **non rappresenti un ulteriore vincolo** all'attuazione dei fondi e non riduca la capacità delle Regioni di dare risposta a specifiche istanze territoriali, mantenendo così spazi adeguati di autonomia nella scelta delle priorità di intervento.

Genera invece preoccupazione la proposta secondo la quale la programmazione delle risorse FSE+ in gestione concorrente sia legata alle Raccomandazioni specifiche per Paese: è infatti importante preservare la certezza e la consistenza di investimenti pluriennali realizzati sul territorio, anche in capitale umano, indipendentemente dal perseguimento di obiettivi indicati dalla Commissione Europea agli Stati Membri a livello nazionale.

ORIENTAMENTO AL RISULTATO E CONCENTRAZIONE TEMATICA

Regione Lombardia condivide **l'approccio orientato ai risultati** e la **conferma del principio di concentrazione tematica** verso obiettivi strategici, come la ricerca e l'innovazione, lo sviluppo del capitale umano e la lotta ai cambiamenti climatici, che costituiscono i principi su cui si fonda l'attuale periodo di



Regione Lombardia

programmazione 2014-2020. Infatti, non solo la concentrazione tematica convoglia gli interventi su un numero limitato di obiettivi per il sostegno di politiche in settori prioritari, ma l'approccio basato sull'orientamento al risultato stimola anche investimenti capaci di contribuire complessivamente alla **sostenibilità dello sviluppo** producendo effetti misurabili, concreti sulle persone, la competitività e l'ambiente, e il più possibile duraturi.

L'orientamento al risultato, che ha ispirato l'attuale periodo di programmazione, **deve essere rafforzato focalizzando l'attenzione su cosa si finanzia e sul valore aggiunto per i cittadini**, invece che sui sistemi di controllo della spesa.

In questa logica, Regione Lombardia condivide la previsione di poter utilizzare forme di finanziamento non collegate ai costi, bensì al conseguimento dei risultati, con il prevedibile esito di ottenere non solo semplificazioni burocratiche, ma anche maggiore coinvolgimento dei beneficiari nella realizzazione degli interventi e maggiore sinergia tra gli obiettivi.

Vale la pena sottolineare però che, se da un lato la concentrazione tematica attraverso la riduzione del numero di obiettivi (da 11 a 5) costituisce un elemento di semplificazione, dall'altro riduce lo spazio di manovra delle Regioni. Infatti, le proposte regolamentari riferite ai Fondi Strutturali (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale – FESR; FSE+) prevedono vincoli rilevanti in termini di percentuali minime di allocazione delle risorse dei Programmi. A questo proposito, è importante ribadire la necessità che le Regioni possano rispondere alle esigenze del proprio territorio e del tessuto socio-economico di riferimento attraverso una **maggiore autonomia nella scelta**, pur nel rispetto di un vincolo generale di concentrazione tematica.

CONDIZIONI ABILITANTI E SANA GESTIONE ECONOMICA

In continuità con la programmazione 2014-2020, la proposta relativa alle Disposizioni comuni prevede una serie di condizioni abilitanti (le attuali condizionalità *ex ante*) per assicurare un'efficace ed efficiente attuazione dei Programmi.

Questo meccanismo risulta condivisibile, dal momento che sembra rafforzare la capacità amministrativa degli organismi di gestione coinvolti nell'attuazione dei Programmi. Tuttavia, queste condizioni dovrebbero riguardare gli ambiti sui quali le Regioni possono incidere direttamente e prevedere il coinvolgimento delle stesse nella definizione delle modalità di soddisfacimento.

In considerazione di ciò, è opportuno chiarire fin da subito dove sono allocate le responsabilità per il soddisfacimento delle stesse. In linea generale, le



Regione Lombardia

condizioni abilitanti non dovrebbero aumentare i vincoli, ma individuare adempimenti propedeutici a favorire una corretta e coerente attuazione dei Programmi.

Con riferimento alle misure collegate a una sana gestione economica e così come già espresso dalle Regioni italiane nel corso dell'attuale periodo di programmazione 2014-2020, Regione Lombardia ritiene che debba essere abbandonato il principio secondo il quale le Autorità locali e regionali hanno le medesime responsabilità dei Governi centrali per ciò che riguarda le regole di stabilità macroeconomica. Di conseguenza, è preferibile prevedere **meccanismi di premialità a favore delle Regioni che ottengono buoni risultati** anziché strumenti sanzionatori che, per colpire uno Stato inadempiente, rischiano di vanificare lo sforzo delle Regioni virtuose.

SEMPLIFICAZIONE

La semplificazione amministrativa rappresenta un obiettivo essenziale per ridurre sia gli oneri a carico degli organismi di gestione dei Programmi e dei beneficiari, sia la complessità e frammentazione delle regole tra Fondi.

In generale, le proposte regolamentari sembrano essere ispirate al principio di semplificazione. Questo principio dovrà però trovare riscontro in fase attuativa, dove generalmente il susseguirsi di documenti interpretativi ha generato complessità.

Per ridurre l'incertezza giuridica nella fase attuativa, occorre certamente evitare la proliferazione di norme poste a livelli diversi, restringendo gli ambiti di sovrapposizione regolamentare. La previsione di includere nel pacchetto legislativo (nel Regolamento sulle Disposizioni comuni o nei Regolamenti specifici di ciascun Fondo) tutte le disposizioni legislative necessarie al tempestivo avvio dell'attuazione del prossimo periodo di programmazione va certamente nella direzione di creare certezza del quadro giuridico di attuazione.

Di contro, invece, le novità sul piano terminologico sembrano non andare verso la semplificazione: pur non cambiando significato, alcuni elementi cambiano termine, mentre altri, pur continuando a chiamarsi nello stesso modo, cambiano contenuto e funzione.

Regione Lombardia accoglie positivamente le novità introdotte dalle proposte regolamentari in un'ottica di semplificazione, prima fra tutte l'eliminazione della procedura di designazione delle Autorità dei Programmi. Inoltre, risultano di notevole vantaggio sia la previsione del mantenimento dei sistemi di gestione e controllo esistenti, sia la possibilità di spostare un importo limitato di risorse all'interno dei Programmi senza ricorrere alle procedure di modifica. Con



Regione Lombardia

riferimento a questo ultimo aspetto, sembra rafforzarsi la **flessibilità dei Programmi**, così da rispondere prontamente alle esigenze che dovessero manifestarsi.

In considerazione dell'esperienza maturata, Regione Lombardia è favorevole ad un **approccio più proporzionato riguardo ai controlli e agli audit** con l'estensione del principio dell'audit unico e della riduzione del numero dei controlli per i Programmi con un "basso tasso" di errore. Alla luce di ciò, è fondamentale che siano confermate le proposte della Commissione europea destinate a ridurre il carico che grava sui beneficiari e i costi amministrativi connessi ai controlli.

Altri aspetti di rilievo sono l'**eliminazione della riserva di efficacia** ed il mantenimento del quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione (*performance framework*), che nelle proposte regolamentari risulta maggiormente orientato alla valutazione dei risultati raggiunti dai Programmi.

Infine, Regione esprime apprezzamento in merito alla previsione di **ricorrere in misura maggiore ad opzioni di costo semplificate**, così da ridurre sia gli oneri a carico dei beneficiari sia la complessità dei processi di rendicontazione e verifica della spesa. Condivide inoltre la possibilità che i Programmi si avvalgano di metodologie di calcolo semplificate già utilizzate nella programmazione 2014-2020, in modo da evitare inutili duplicazioni e favorire un rapido avvio dei futuri Programmi.

Al contrario, Regione Lombardia manifesta **perplexità circa la previsione del riesame intermedio** dei Programmi come strumento e momento di attribuzione delle risorse finanziarie relative all'ultimo biennio di programmazione (anni 2026 e 2027). Pur riconoscendo la necessità di sottoporre i Programmi a revisione intermedia e di garantire la dovuta flessibilità, il riesame intermedio appare pregiudicare la possibilità di programmare interventi strategici che, per loro natura, possono richiedere tempi di realizzazione di medio-lungo periodo.

Perplexità si manifesta anche con riferimento alla conferma dei conti annuali che sono di difficile applicazione per progetti di durata pluriennale e che nell'attuale periodo di programmazione stanno creando notevoli difficoltà e complicazioni nella gestione dei Programmi.

Regione Lombardia chiede che anche per il **tema degli aiuti di Stato** siano promosse per il periodo di programmazione 2021-2027 azioni mirate alla semplificazione e all'alleggerimento degli oneri amministrativi sia a carico delle Pubbliche Amministrazioni sia dei beneficiari. Questo è tanto più vero se si



Regione Lombardia

considera la Cooperazione Territoriale Europea (CTE), che finanzia prevalentemente progetti di scambio di buone pratiche.

Più in generale, la definizione di un quadro di regole e criteri più omogeneo tra i diversi Programmi europei potrebbe non solo operare efficaci sinergie tra i Fondi Strutturali e quelli a gestione diretta, ma costituirebbe anche una notevole fonte di semplificazione.

Infine, data la contestuale revisione sia della disciplina degli aiuti di Stato che della normativa sulla politica di coesione, sarebbe opportuno renderle maggiormente coerenti al fine di fornire uniformità di regole e certezza giuridica.

TASSO DI COFINANZIAMENTO

Il tasso di cofinanziamento europeo risulta ridotto rispetto al periodo di programmazione 2014-2020 e riallineato al tasso in vigore prima della crisi economico-finanziaria.

Questa riduzione è legata alla scelta di confermare la validità della politica di coesione per tutte le Regioni europee attraverso la rimodulazione dell'intensità di aiuto da parte dei Fondi europei, alla luce della necessità di fare fronte alle conseguenze della Brexit sul bilancio europeo e dell'emergere di nuove sfide a cui fare fronte. In particolare, la Commissione ha scelto di adottare lo "Scenario 1: Sostegno a tutte le regioni europee" delineato nel proprio contributo offerto al meeting informale dei Capi di Stato e di Governo del 23 febbraio 2018⁶.

A fronte di un contributo europeo ridotto, che per le Regioni più sviluppate si attesta al 40%, Regione Lombardia chiede lo **scorporo del cofinanziamento regionale e statale dai vincoli di bilancio**, così da liberare risorse della politica di coesione e velocizzare la spesa.

Identico approccio dovrebbe essere applicato anche ai Programmi di Cooperazione Territoriale Europea.

COOPERAZIONE TERRITORIALE EUROPEA

La Cooperazione Territoriale Europea (CTE), finanziata a valere sul FESR, è uno strumento che ha apportato, nei precedenti cicli di programmazione, un significativo valore aggiunto, creando sinergie tra i diversi territori europei e occasioni per sviluppare nuove soluzioni e per innovare politiche a livello europeo, nazionale e regionale.

⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, *Un quadro finanziario pluriennale nuovo e moderno per un'Unione europea in grado di realizzare efficientemente le sue priorità post-2020. Contributo della Commissione europea alla riunione informale dei leader del 23 febbraio 2018*, COM(2018) 98 del 14/02/2018.



Regione Lombardia

A questo proposito, Regione Lombardia ritiene che la CTE sia uno strumento da valorizzare nel periodo di programmazione 2021-2027 con l'obiettivo di sviluppare maggiori sinergie e complementarità tra i territori dell'Unione europea e di migliorare la competitività e la resilienza delle Regioni di fronte alle sfide presenti e future.

Nell'attuale funzione di Autorità di Gestione del Programma di cooperazione transfrontaliera Interreg V-A Italia-Svizzera, Regione Lombardia non può che auspicare una crescita delle occasioni di cooperazione con i Paesi terzi confinanti dell'UE, in particolare con le istituzioni e i soggetti dei Cantoni svizzeri Ticino e Grigioni e, a livello transnazionale, con la Confederazione Elvetica.

L'importanza e l'attualità dell'obiettivo CTE sono, però, da accompagnare ad un opportuno aggiornamento dei contenuti e delle modalità di funzionamento, così da semplificare l'attuazione e il raggiungimento dei risultati.

Per tale motivo Regione Lombardia ritiene importante:

- un **maggiore orientamento strategico dei Programmi**, soprattutto attraverso una maggiore coerenza con le priorità politiche ai diversi livelli;
- una **più stretta collaborazione tra** soggetti che gestiscono i **Fondi Strutturali e** i responsabili delle **strategie macroregionali**, per far sì che la CTE sia sempre più uno strumento propedeutico allo sviluppo di progetti comuni, più ampi, condivisi e meglio gestiti nei relativi impatti;
- il **rafforzamento della partecipazione attiva degli Stati membri**, valorizzando il ruolo delle Regioni come avviene nel modello di *governance* italiano;
- un'attenta **valutazione delle dimensioni territoriali**, così da coinvolgere i livelli di governo adeguati;
- il rafforzamento ulteriore della partecipazione delle parti sociali e della società civile;
- una significativa **semplificazione delle procedure**;
- un più ampio margine di scelta degli obiettivi e di costruzione dei Programmi per dare una migliore risposta alle reali esigenze dei territori;
- una maggiore flessibilità dei Programmi per far fronte a sfide emergenti non previste in fase di programmazione.

In vista della **definizione delle future aree di cooperazione**, Regione Lombardia ritiene indispensabile porre attenzione ai seguenti elementi:

- pur accogliendo con favore la conferma degli ambiti transfrontaliero (componente 1) e transnazionale (componente 2), è necessario, da un lato, chiarire meglio il ruolo reciproco delle due componenti e la tipologia di progetti finanziabili e, dall'altro, garantire una dimensione territoriale adeguata. Infatti, l'esperienza ha dimostrato che la soluzione di



Regione Lombardia

- problematiche territoriali che si manifestano in un ambito ristretto può necessitare del coinvolgimento di una porzione di territorio più ampia;
- in coerenza con quanto appena esplicitato sul legame tra Programmi transfrontalieri e transnazionali, Regione è particolarmente interessata all'area alpina, che ha un'ampia tradizione di cooperazione sfociata, anche con l'adesione dei Cantoni svizzeri, nella definizione della Strategia macroregionale Alpina EUSALP⁷. Per questo motivo e al fine di sostenere ulteriormente la cooperazione in questi territori, è fondamentale incrementare le risorse dedicate ai Programmi che insistono su questo ambito territoriale. In particolare, indipendentemente dalla configurazione geografica e istituzionale che verrà stabilita per il Programma transnazionale Spazio Alpino e per i Programmi transfrontalieri con la Svizzera, Regione Lombardia ritiene fondamentale il miglioramento delle opportunità di cooperazione tra istituzioni e soggetti lombardi e svizzeri, anche per favorire concreti strumenti di attuazione della strategia EUSALP;
 - alcune tematiche strategiche, come ad esempio la qualità delle acque dei bacini marittimi e la mobilità marittima sotto il profilo commerciale che attualmente sono oggetto di intervento da parte di Programmi come ADRION e MED, richiederebbero di essere affrontate ad una scala territoriale più ampia, coinvolgendo anche Regioni attualmente non comprese nell'area di cooperazione;
 - nel riconoscere la funzione dell'ambito interregionale (componente 4) e degli investimenti interregionali per l'innovazione (componente 5), Regione valuta fondamentale che la partecipazione e la "ownership" dei relativi Programmi siano mantenuti in capo agli Stati e alle Regioni, così da garantire concretezza ed efficacia oltre che un reale coinvolgimento dei territori. In questa logica, si considera necessario mantenere il modello di gestione partecipata adottato per tutta la CTE (*shared management*);
 - con riferimento al programma ESPON (componente 4), l'esperienza della costituzione del Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT) ha dato risultati complessivamente positivi, che andrebbero valorizzati con il rafforzamento del ruolo del Comitato di Sorveglianza.

Un ulteriore elemento di particolare rilievo è quello relativo ai **criteri di ammissibilità territoriale**⁸. Nello specifico, Regione Lombardia chiede:

- l'eliminazione del criterio secondo il quale i Programmi transfrontalieri (componente 1) includono, ai fini dell'assegnazione delle risorse, la popolazione residente in una fascia di 25 km dal confine. Infatti, ciò sembra favorire le aree intensamente urbanizzate a discapito delle aree

⁷ EU Strategy for the Alpine Region.

⁸ Fiche 14 del 15 giugno 2018 dei servizi della Commissione europea "Working document of the Commission services - Subject: Regional eligibility under the Investment for jobs and growth goal and under the European Territorial Cooperation goal (terrestrial and maritime cross-border cooperation)".



Regione Lombardia

più periferiche. Si propone quindi di fare riferimento alle aree NUTS 3 (Province) e di includere anche le aree non confinanti ma motivatamente coinvolte nelle precedenti programmazioni come la Provincia di Lecco;

- per i Programmi transnazionali marittimi (componente 2B), l'applicazione dell'ambito territoriale NUTS 2 (Regioni) anziché NUTS 3 per consentire un adeguato sviluppo delle relazioni tra costa ed entroterra. Inoltre, si propone di mantenere la Lombardia tra i territori eleggibili a questi Programmi;
- la partecipazione, con risorse proprie, di Paesi extra UE agli investimenti interregionali per l'innovazione (componente 5) in analogia alla componente 4.

Inoltre, Regione Lombardia accoglie con favore la componente 5 a supporto dei progetti strategici di investimento interregionale per l'innovazione orientati a rimuovere gli ostacoli allo sviluppo di catene del valore europee globalmente competitive. Allo stesso modo, la CTE dovrebbe supportare lo sviluppo della cooperazione interregionale e transnazionale legata alle catene del valore europee.

Infine, Regione Lombardia ritiene che anche la CTE debba essere interessata dal principio di semplificazione delle regole (anche per ciò che riguarda i criteri per l'ammissione di soggetti di Paesi non inclusi nell'area di cooperazione) e della proporzionalità in materia di controlli. In particolare, i Programmi dovrebbero utilizzare regole e procedure standard, così da consentire ai soggetti interessati di partecipare con maggiore facilità e da creare sinergie tra gli stessi.

STRATEGIE MACROREGIONALI

Le Strategie macroregionali sono diventate parte integrante del quadro strategico dell'Unione europea: esse rafforzano le sinergie tra le varie politiche e i vari strumenti dell'Unione e sono ancorate alla politica di coesione. Inoltre, costituiscono lo strumento attraverso il quale Regioni di Stati Membri diversi possono affrontare insieme, e in modo più efficiente, sfide e interessi comuni.

Tra le quattro Strategie esistenti Regione Lombardia è interessata a quella dell'area alpina (EUSALP) e dell'area adriatico-ionica (EUSAIR⁹).

Alla luce dell'esperienza maturata nel periodo 2014-2020, Regione ritiene che tali Strategie debbano essere rafforzate, legate a risultati concreti e sostenute con adeguati processi di monitoraggio e valutazione. In particolare, è necessario consolidare e valorizzare il potenziale delle Strategie, sfruttando maggiormente

⁹ EU Strategy for the Adriatic-Ionian Region.



Regione Lombardia

la dimensione della CTE, che può giocare pertanto un ruolo chiave nel finanziamento di progetti macroregionali.

Inoltre, le Strategie macroregionali dovrebbero essere inserite a pieno titolo (*“embedded”*) all'interno del quadro normativo europeo 2021-2027 - definendo un finanziamento dedicato – e fornendo, tra l'altro, una definizione chiara e rilevante dal punto di vista politico¹⁰.

SINERGIE TRA FONDI

L'effettiva sinergia tra Fondi diretti e Fondi Strutturali rappresenta un fattore rilevante per incrementare l'efficacia dell'intervento pubblico e il relativo impatto.

L'esperienza maturata nella programmazione 2014-2020 dimostra come forme di investimento e di gestione differenti concorrano efficacemente al raggiungimento di obiettivi strategici comuni, specialmente in materia di ambiente, ricerca e innovazione. Tali sinergie potrebbero essere ancor più attuate garantendo una maggiore coerenza tra le regole applicabili ai diversi Fondi europei. In particolare, nell'ambito della ricerca e innovazione una maggiore convergenza tra Fondi Strutturali e il futuro Programma Horizon Europe consentirebbe di sviluppare un insieme coerente di strumenti di intervento lungo l'intera catena del valore dell'innovazione (dalla ricerca fondamentale all'immissione sul mercato di prodotti e servizi innovativi) nonché di attivare le adeguate complementarità con la dimensione territoriale.

Questo presuppone che, pur nel rispetto delle specificità e finalità di ciascun Fondo, vi sia a monte una visione condivisa, tra i diversi livelli istituzionali, su obiettivi strategici e possibili sinergie, rispetto a cui indirizzare la conseguente rispettiva regolamentazione. Infatti, pur avendo il pregio di stimolare l'individuazione di modalità di utilizzo convergente dei Fondi Strutturali con il Programma Horizon 2020, l'iniziativa *“Seal of Excellence”* ha evidenziato tutti i limiti legati all'attuazione di concrete sinergie a partire da contesti e ambiti regolamentari e procedurali diversi. In particolare, la disciplina degli aiuti di stato rappresenta un forte vincolo, dal momento che viene declinata diversamente a seconda dello strumento applicato (Fondi Strutturali o Fondi diretti quali Horizon 2020).

D'altro canto, il *“Seal of Excellence”* ha consentito il supporto finanziario a progetti eccellenti non finanziati dal Programma Horizon 2020. In un'ottica di ulteriore sviluppo dello strumento, sarebbe opportuno prevedere che Horizon

¹⁰ Si rimanda a questo proposito al Position Paper *“Embedding Macroregional Strategies in the Regulatory Framework post 2020”*, promosso dalla Baviera e sottoscritto da 14 Regioni europee il 06/04/2017 (fra cui le 8 Regioni italiane appartenenti a EUSALP, inclusa la Lombardia).



Regione Lombardia

Europe potesse assegnare risorse a progetti di eccellenza nati nell'ambito della CTE e che dimostrino di avere un impatto potenziale importante per lo sviluppo di catene del valore europeo.

Parimenti la sinergia del "Seal of Excellence" potrebbe essere esplorata con altri Fondi diretti, come Erasmus+, LIFE e Digital Europe.

Infine, condividendo appieno l'obiettivo di una maggiore complementarietà tra le diverse fonti di finanziamento, Regione Lombardia ritiene opportuno porre attenzione alle modalità concrete di "dialogo e scambio" e pianificazione strategica tra Fondi, Programmi e meccanismi di selezione differenti.

STRUMENTI FINANZIARI

Gli Strumenti Finanziari (SF) rappresentano una modalità di attuazione dei Fondi Strutturali caratterizzata da un effetto moltiplicatore determinato dalla capacità di associare diverse forme di risorse pubbliche e private a sostegno di obiettivi di politiche pubbliche, rendendo tale sostegno più sostenibile nel lungo termine.

Tuttavia, l'esperienza delle passate programmazioni ha dimostrato una maggiore complessità nella gestione degli SF rispetto ad altre forme di finanziamento: da un lato, la combinazione di regole afferenti diversi ambiti come, ad esempio, gli aiuti di Stato e la normativa nazionale sugli intermediari finanziari; dall'altro, la previsione di significativi adempimenti amministrativi che ha impattato sulla possibilità di fare addizionalità di risorse con il settore privato.

Alla luce di ciò, Regione ritiene opportuno che gli SF siano strutturati in modo da **massimizzare la partecipazione degli investitori privati e finanziari**, senza perdere di vista la finalità pubblica degli interventi, sulla base di una suddivisione e condivisione dei rischi, e da evitare ostacoli per i potenziali beneficiari.

La proposta di Regolamento sulle Disposizioni comuni introduce positive innovazioni, che rispondono ad esigenze di modifica già emerse e sentite nel corrente ciclo di programmazione:

- **principio di semplificazione**, che trova spazio già a livello di definizione non essendo più prevista la distinzione tra strumento finanziario e sovvenzione/assistenza rimborsabile, ripristinando i cosiddetti "soft loans" nel novero della strumentazione finanziaria, come era stato anche nella programmazione 2007-2013. Inoltre, con riferimento ai target di investimento, la proposta di regolamento esce da una logica di elencazione di attività finanziabili per fornire invece un ambito di intervento molto ampio;



Regione Lombardia

- **Valutazione ex Ante (VexA):** pur restando condizione necessaria per optare per lo strumento finanziario, la redazione risulta semplificata e maggiormente snella, con la possibilità di avvalersi di una VexA adottata nel ciclo 2014-2020, opportunamente aggiornata;
- **strumenti finanziari combinati con sovvenzioni** all'interno di una singola operazione con la conseguente applicazione delle sole norme sullo SF. Tale impostazione consentirà una più agevole gestione unitaria delle componenti di strumento finanziario e di contributo, laddove compresenti, senza sostanziali aggravii in termini di *effort* della filiera del credito e, quindi, anche a condizioni complessive di costo operativo più vantaggiose.

D'altro canto, permangono alcune criticità irrisolte altrettanto rilevanti, cui si aggiungono alcune novità potenzialmente foriere di ulteriori problematiche nella gestione degli SF:

- **certificazione della spesa**, che potrebbe generare ritardi rispetto alla situazione attuale, dal momento che le dichiarazioni di spesa all'Unione europea (salvo un primo anticipo) dovranno basarsi sulla spesa effettiva. A ciò potrebbero aggiungersi le criticità derivanti dalla struttura ipotizzata per le commissioni di gestione, che, per come delineate nelle proposte di regolamento, non andrebbero a remunerare le attività iniziali di pianificazione e attivazione degli SF;
- **verifiche di gestione e audit**, in particolare per i fondi di garanzia in quanto i controlli sulle banche finanziatrici potrebbero generare un aggravio amministrativo e un danno verosimile in termini di attrattività per gli intermediari e potenziale riduzione dell'effetto leva attivabile. A questo scopo, dovrebbe essere applicato il principio di proporzionalità dei controlli e degli audit per quelle Amministrazioni che garantiscono un basso tasso di errore, così da ridurre gli oneri amministrativi;
- **reportistica bimestrale sull'avanzamento degli SF**, che potrebbe comportare una maggiore e notevole onerosità nella raccolta e produzione di informazioni, tra l'altro con possibili problemi di disallineamento rispetto alle frequenze tipiche della reportistica interna dei soggetti coinvolti;
- **carenza di informazioni** sulla disciplina relativa alla rendicontazione delle spese per le misure implementate con SF e sulle sinergie attuabili con gli Programmi a gestione diretta, fatta eccezione per le sinergie attuabili con InvestEU.