



Presidenza della Regione Siciliana
Dipartimento Regionale della Programmazione

2014 – 2020 in Sicilia
Percorso per la preparazione dell'Accordo di Partenariato
e dei Programmi

indice:

1	Premessa.....	3
2	Alcune innovazioni della fase di programmazione 2014-2020	4
3	La dimensione territoriale.....	9
4	Costruire i Programmi con un metodo innovativo	10

1 Premessa

Il Ministero per la Coesione territoriale ha annunciato di voler concludere entro il prossimo mese di Aprile 2013 l'elaborazione dei documenti preparatori per avviare il confronto formale con la Commissione Europea sull'*Accordo di partenariato* e sui *Programmi* da cofinanziare con i fondi comunitari 2014-2020.

E' stato istituito un *Gruppo tecnico di redazione*¹ che redigerà la *Proposta di Accordo di partenariato* nei termini previsti dal Regolamento generale della Commissione Europea recante disposizioni comuni per l'utilizzo dei Fondi del Quadro Strategico Comune (QSC) per il 2014-2020.²

Il Ministero ha annunciato che la *Proposta di Accordo di partenariato 2014-2020* sarà portata all'attenzione della Conferenza Unificata per l'intesa e, successivamente, all'approvazione del CIPE per i profili di competenza e la formalizzazione del mandato per l'interlocuzione con la Commissione Europea.

Nel corso del Consiglio dei Ministri del 17 dicembre 2012 il Ministro per la Coesione territoriale ha illustrato il documento strategico e metodologico che costituisce il primo passo per il confronto pubblico sulle bozze di *Accordo* e di *Programmi* che il 27 dicembre è stato pubblicato con il titolo "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020".³

La Conferenza delle Regioni nel documento di osservazioni del 24 gennaio 2013 ha richiesto l'attivazione di meccanismi di consultazione permanente che consentano una effettiva condivisione dei lavori in ogni fase della nuova programmazione.⁴

All'inizio di novembre 2012 i Servizi della Commissione Europea avevano predisposto un *Position Paper* (PP)⁵ che ha individuato le principali sfide per l'Italia, rilevandone il legame con il Programma Nazionale di Riforma⁶ da approvare nello stesso periodo, e le priorità di finanziamento rilevanti per i Fondi europei nell'ambito del Quadro Strategico Comune (QSC), da utilizzare come base per la negoziazione con la Commissione del *Contratto di partenariato* e dei *Programmi Operativi*.⁷

Il Consiglio europeo del 7-8 febbraio 2013 ha finalmente approvato il nuovo Quadro Finanziario Pluriennale (QFP)2014-2020⁸ che assegna all'Italia sulla politica di coesione risorse complessive pari a 29,6 miliardi di euro dei quali, 20,5 per le regioni meno sviluppate, 1 mld. per

¹ Il Gruppo di redazione è composto dal DPS e dalle Amministrazioni capofila dei Fondi che coinvolgeranno di volta in volta le Amministrazioni interessate

² COM(2012) 496 final, 11.9.2012, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0496:FIN:IT:PDF>. Si tratta dei fondi comunitari collegati al Quadro Strategico comune 2014-2020 e, segnatamente, del Fondo europeo di Sviluppo regionale (FESR), del Fondo Sociale europeo (FSE), del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP), del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR). Questi due fondi sono di diretta responsabilità del Ministro delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, che ha anche responsabilità di coordinamento.

³ <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/metodi-e-obiettivi-per-un-uso-efficace-nel-2014-2020/>

⁴ Considerazioni preliminari della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome sul percorso partenariale del documento "metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari" 24 gennaio 2013

⁵ Position paper dei servizi della Commissione sulla programmazione dei fondi del Quadro Strategico Comune 2014-2020, 9 novembre 2012, http://www.dps.tesoro.it/view.asp?file=2012/153019_news3dic12.htm&img=new.

⁶ <http://www.politicheeuropee.it/attivita/17522/programma-nazionale-di-riforma>. Il PNR serve a fare il punto sulle **riforme** messe in campo dopo le raccomandazioni adottate dall'Unione Europea per l'anno precedente, illustrando la portata degli interventi in atto, la loro coerenza con gli orientamenti dell'Unione Europea e il loro impatto atteso. Inoltre, il PNR presenta una agenda di interventi previsti per i mesi successivi con cui si definisce il percorso attraverso il quale l'Italia intende conseguire gli **obiettivi definiti a livello europeo**.

⁷ La proposta di Regolamento sulle disposizioni comuni ai Fondi compresi nel QSC nel considerando (16): "In base al quadro strategico comune ogni Stato membro dovrebbe elaborare un contratto di partenariato in collaborazione con i partner e in dialogo con la Commissione. Il contratto di partenariato dovrebbe trasferire gli elementi contenuti nel quadro strategico comune nel contesto nazionale e stabilire impegni forti per il raggiungimento degli obiettivi dell'Unione attraverso la programmazione dei Fondi del QSC".

⁸ Conclusioni del Consiglio Europeo 7-8 febbraio 2013 sul quadro finanziario pluriennale dell'UE (QFP), www.consilium.europa.eu. (EUCO 37/13). Il QFP sarà strutturato in 6 rubriche: 1. Competitività per la crescita e l'occupazione + Coesione economica, sociale e territoriale; 2. Crescita sostenibile: risorse naturali; 3. Sicurezza e cittadinanza; 4. Ruolo mondiale dell'Europa; 5. Amministrazione; 6. Compensazioni. La politica di coesione attraverso il FESR e il FSE (+ il FC dove opera) perseguirà gli obiettivi "Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione" negli Stati membri e nelle regioni; alle regioni "meno sviluppate" vengono destinate risorse pari a 313.197 milioni di Euro). Le risorse del FESR destinate all'obiettivo "Cooperazione Territoriale europea" (transfrontaliera, transnazionale, interregionale) saranno pari a 8.948 milioni di Euro. Nell'ambito della rubrica 2 "Crescita sostenibile: risorse naturali" che comprende l'agricoltura, lo sviluppo rurale, la pesca ed uno strumento finanziario per l'ambiente e l'azione per il clima non supereranno i 373.179 milioni di euro. La Politica Agricola Comune (PAC) continuerà ad essere basata sulla struttura a due pilastri ma dovrebbe essere pienamente integrata negli obiettivi della Strategia Europa 2020 e riguardare anche lo sviluppo equilibrato del territorio

le regioni in transizione, 7 mld. per le regioni più sviluppate e 1 mld per la cooperazione territoriale.

I ritardi accumulati, insieme ai tempi necessari per il rinnovo del Parlamento e la costituzione del nuovo Governo, difficilmente potranno consentire il rispetto di questa tempistica e sembra ragionevole presumere che vi sarà uno slittamento oltre il mese di Aprile 2013. Tuttavia è della massima rilevanza per la Regione Siciliana utilizzare questo lasso di tempo per procedere all'adozione delle decisioni da assumere.

In attesa di una definizione delle risorse finanziarie da assegnare agli Stati membri alle Regioni, peraltro, il confronto tra gli attori istituzionali ed il partenariato potrebbe meglio concentrarsi sulle politiche pubbliche e sulle strategie operative che meglio possono consentire il conseguimento di risultati positivi in termini di crescita economica e di occupazione, di inclusione sociale e di sviluppo sostenibile.

La gestione della complessità delle decisioni (che coinvolgono la Giunta di Governo, i Dipartimenti e l'Assemblea Regionale Siciliana) e della variabile "tempo" implica, comunque, la necessità di individuare da subito la direzione del percorso ed "i nodi" da sciogliere.

La presente Nota intende contribuire ad accelerare il percorso operativo di preparazione dell'Accordo e dei Programmi, indicando quali sono i passaggi essenziali e le scelte da assumere in relazione alla *Governance* multilivello ed all'attivazione del necessario Partenariato.

2 Alcune innovazioni della fase di programmazione 2014-2020

Contratto di partenariato

Il *Contratto di partenariato* (valido dal 1° gennaio 2014 fino a dicembre 2020) traduce gli elementi fissati dal QSC nel contesto nazionale ed è lo strumento con il quale lo Stato Membro si impegna a raggiungere gli obiettivi della Politica di coesione attraverso la programmazione dei Fondi Europei Strutturali e di Investimento.⁹

Il Contratto verrà **negoziato fra il Governo e la Commissione** sulla base delle indicazioni del *Position Paper* predisposto dai Servizi della Commissione europea che lo scorso 14 gennaio hanno inviato un "*Template*" agli Stati Membri e al Gruppo di coordinamento tecnico per il negoziato 2014-2020.¹⁰

Al negoziato con la Commissione il Governo dovrà presentare una **proposta concordata con il partenariato** italiano che include i seguenti attori/partners: (a) Autorità regionali, locali ed altre amministrazioni pubbliche competenti; (b) Il partenariato socio-economico; (c) Gli attori rappresentativi della società civile.

La forma di "contratto" tra la Commissione e gli Stati membri costituisce una forte innovazione rispetto alle programmazioni precedenti in quanto implica una maggiore definizione degli impegni tra i contraenti in relazione agli obiettivi ed alla valutazione dei risultati, così come agli strumenti ed alla ripartizione delle risorse. Il mancato rispetto delle **condizionalità ex ante** che verranno definite per ciascun Fondo del QSC potrà portare alla sospensione dei pagamenti da parte della Commissione la quale -in ragione dell'esigenza di un più efficace coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri- potrà sospendere gli impegni relativi ai programmi (parzialmente o totalmente) anche nel caso in cui lo Stato Membro non rispetti le **condizionalità macroeconomiche** concordate con il Consiglio, ovvero con il Meccanismo Europeo di Stabilità (ESM).¹¹

Il *Position Paper* dei Servizi della Commissione precisa che il **coordinamento delle politiche e la complementarità degli interventi** costituiscono condizioni fondamentali per il successo dei Fondi QSC che devono affrontare "congiuntamente" i vari obiettivi tematici individuati.

La complementarità tra i Fondi QSC deve essere progettata a livello politico e attuata attraverso soluzioni specifiche di attuazione che debbono essere il frutto di una piena

⁹ Artt.13-15 del Regolamento generale COM(2012) 496 final, 11.9.2012. Il testo di compromesso 17666/1/12 REV 1 del 19 dicembre 2012 ha proposto di indicare in questo modo (European Structural and Investment Funds) i cinque Fondi che rientrano nel Quadro Strategico Comune

¹⁰ Le Amministrazioni titolari di Programmi operativi nazionali nel corrente ciclo di programmazione o responsabili dell'applicazione dei principi trasversali sono state invitate a far pervenire osservazioni ed emendamenti al "*Template*" predisposto dai Servizi della Commissione entro il 21 gennaio 2013

¹¹ Condizionalità ex ante Art. 17, Condizionalità macroeconomiche artt.21-22 del Regolamento generale COM(2012) 496 final, 11.9.2012

cooperazione tra il livello nazionale e regionale e, in ambito siciliano, tra l'Amministrazione regionale guidata dal Governo e l'Assemblea parlamentare.

Il Regolamento generale dei Fondi compresi nel QSC individua **11 Obiettivi tematici che traducono la Strategia Europa 2020** e sono **comuni per le politiche di coesione, sviluppo rurale, marittime e della pesca**. In generale, i Contratti di partenariato dovranno includere l'allocazione indicativa delle risorse finanziarie destinate a ciascuno degli Obiettivi tematici per ciascuno dei Fondi Europei Strutturali e di Investimento sulla base del seguente schema:¹²

	Obiettivi tematici	FESR	FSE	FC*	FEASR	FEAMP	TOTALE
1	Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione						
2	Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione						
3	Migliorare la competitività delle piccole e medie imprese, del settore agricolo (per il FEASR) e della pesca e dell'acquacoltura (per il FEAMP)						
4	Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori						
5	Promuovere l'adattamento ai cambiamenti climatici, la prevenzione e la gestione dei rischi						
6	Proteggere l'ambiente e promuovere l'efficienza delle risorse						
7	Promuovere il trasporto sostenibile ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete						
8	Promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori						
9	Promuovere l'inclusione sociale e la lotta contro la povertà						
10	Investire in istruzione, competenze e apprendimento permanente						
11	Rafforzare la capacità istituzionale ed una pubblica amministrazione efficiente						
	Assistenza tecnica						
	TOTALE						

*In Italia il Fondo di Coesione (FC) non interviene

Per l'Italia il *Position Paper* dei Servizi della Commissione ha previsto di raggruppare gli obiettivi tematici secondo **quattro priorità di finanziamento**:

Priorità di finanziamento	Obiettivi Tematici
Sviluppare un ambiente favorevole all'innovazione delle imprese	Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione (1)
	Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (2)
	Promuovere la competitività delle PMI, il settore agricolo (per il FEASR) e il settore della pesca e dell'acquacoltura (FEAMP) (3)
Realizzare infrastrutture performanti e assicurare una gestione efficiente delle risorse naturali	Promuovere sistemi di trasporti sostenibili ed eliminare le strozzature alle principali infrastrutture di rete (7)
	Migliorare l'impiego e la qualità delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (2)
	Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse (6)
	Sostenere la transizione verso un'economia a bassa emissione di carbonio in tutti i settori (4)
	Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi (5)
Aumentare la partecipazione al mercato del lavoro, promuovere l'inclusione sociale e migliorare la qualità del capitale umano	Promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori (8)
	Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà (9)
	Investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente (10)
Favorire la qualità, l'efficacia e l'efficienza della pubblica amministrazione	Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente (11)
	Migliorare l'impiego e la qualità delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (2)

¹² Punto 1.4.1 del Draft Template and guidelines on the content of the partnership agreement (Version 1 – 21.12.2012)

Articolare gli obiettivi/aree tematiche in “missioni” orientate

Il documento “Metodi ed obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020” predisposto dal Ministro F. Barca suggerisce di non interpretare gli 11 *obiettivi tematici* del QSC come obiettivi dei Programmi, bensì come raggruppamenti di aree tematiche e “panieri di azioni che la politica comunitaria deve perseguire”.

Piuttosto che alle *Priorità di finanziamento* ed alla ripartizione delle risorse, il documento Barca propone di prestare attenzione ai contenuti ed al mix di politiche pubbliche più idoneo a conseguire i migliori risultati negli specifici contesti territoriali.

In questa direzione, il documento propone di **articolare gli obiettivi/aree tematiche in quattro “missioni”**, in maniera tale che le *policies* dello stesso obiettivo/area tematica possano contribuire ad orientare meglio i Programmi specifici cofinanziati dai diversi Fondi del QSC:

- A. **Lavoro, competitività dei sistemi produttivi e innovazione** (alla quale concorrono tutti gli obiettivi da 1 a 10.)¹³
- B. **Valorizzazione, gestione e tutela dell’ambiente** (alla quale concorrono gli obiettivi 2, 4, 5, 6, 7);
- C. **Qualità della vita e inclusione sociale** (alla quale concorrono gli obiettivi 2, 6, 7, 8, 9, 10);
- D. **Istruzione, formazione e competenze** (alla quale concorrono gli obiettivi 1, 2, 9, 10).

¹³ Il documento prende in considerazione 10 obiettivi/aree tematiche, escludendo l’undicesimo “Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un’amministrazione pubblica efficiente” che contribuiva alla quarta Priorità di finanziamento individuata dal Position Paper dei Servizi della Commissione

A. Lavoro



B. Ambiente



C. Qualità della Vita



D. Istruzione



3 La dimensione territoriale

Un'altra rilevante innovazione del nuovo periodo di programmazione 2014-2020, in attuazione del nuovo principio di coesione territoriale adottato nel Trattato di Lisbona del 2009, è costituita dall'approccio c.d. "*place-based*" di attenzione alle specificità dei "luoghi". Il Trattato ha rafforzato anche il ruolo degli attori regionali e locali nelle politiche territoriali europee, conferendo loro lo statuto di vero e proprio partners.

Gli obiettivi chiave della coesione territoriale sono la promozione di uno sviluppo più equilibrato, di una maggiore solidarietà tra territori e di un accesso equilibrato dei cittadini ai servizi di base. Si tratta anche di **rendere operativi alcuni principi organizzativi propri della coesione territoriale: perseguire fluidità tra i diversi livelli territoriali all'interno di forme di governance multi-livello e non gerarchizzata; facilitare il coordinamento tra politiche territoriali e settoriali; perseguire strategie integrate e cooperazione tra territori.**

Negli ultimi due decenni, la riflessione sulle politiche europee, in riferimento sia alla politica agricola che a quella di coesione, si è evoluta fino al riconoscimento di tre importanti necessità:

- rinforzare l'**approccio "place-based"**, così da rispondere propriamente ai bisogni specifici dei territori;
- riconoscere in maniera più adeguata l'**interdipendenza tra i territori**, prescindendo dalle frontiere amministrative: le cosiddette aree funzionali, come ad esempio quelle che riconoscono i legami esistenti tra le aree urbane e quelle rurali;
- rendere maggiormente **equa la distribuzione degli investimenti sui territori.**

In questa direzione la Commissione insiste su due principi di riferimento: la scala della dimensione territoriale e il miglior coordinamento possibile dei diversi fondi, in maniera tale da garantire l'efficienza e l'efficacia di questa politica. Il Regolamento generale della Commissione prevede che gli Stati membri, se del caso, devono **combinare i Fondi del QSC in pacchetti integrati a livello locale, regionale o nazionale, pensati per soddisfare esigenze specifiche**, al fine di sostenere il raggiungimento degli obiettivi nazionali di Europa 2020 e devono utilizzare *Investimenti Territoriali integrati*, operazioni integrate e *piani d'azione comune*.¹⁴

Investimenti territoriali integrati (ITI)

L'Accordo di Partenariato e i Programmi Operativi devono definire il contributo degli approcci integrati dei Fondi QSC per lo sviluppo territoriale, tra cui - se del caso - la pianificazione di approcci integrati per lo sviluppo urbano sostenibile, inteso come processo basato su una **strategia di sviluppo urbano integrato** che promuova armonicamente tutte le dimensioni della sostenibilità (economica, sociale, ambientale e di governance) attraverso una visione globale dell'area urbana. In tal modo, **le risorse devono essere concentrate in modo integrato sulle zone-bersaglio che manifestano specifiche sfide a livello urbano**. Al contempo, i progetti finanziati dalla politica di coesione in aree urbane devono essere coerenti con gli obiettivi più ampi dei Programmi.

Almeno il 5% delle risorse del FESR assegnate a ciascuno stato membro è investito in azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile mediante lo strumento denominato "**investimenti territoriali integrati**", le modalità di attuazione di tale strumento contemplano la stipula di una delega di ordine gestionale ed attuativo conferita alle città individuate dallo stato membro e che saranno indicate nell'Accordo di partenariato. L'investimento territoriale integrato (ITI) è una nuova modalità di assegnazione finalizzata ad **accorpate fondi di diversi assi prioritari di uno o più programmi operativi per interventi pluridimensionali o tra più settori**, coniugando finanziamenti connessi ad obiettivi tematici differenti.

Gli elementi determinanti dell'ITI rimandano ad una:

- chiara **individuazione del territorio di riferimento** e di una strategia di sviluppo territoriale integrata

¹⁴ Un *piano d'azione comune* è un intervento definito e gestito in relazione alle realizzazioni e ai risultati che conseguirà. Comprende un gruppo di progetti, che non prevedono la fornitura di infrastrutture, realizzati sotto la responsabilità del beneficiario, nell'ambito di uno o più programmi operativi. Il beneficiario è un organismo di diritto pubblico. I piani d'azione comuni non sono considerati grandi progetti. Il sostegno pubblico destinato a un piano d'azione comune è pari ad almeno 10 milioni di Euro o al 20% del sostegno pubblico al programma operativo o ai programmi operativi, se inferiore. (Cfr. artt. 93-98 del Regolamento generale COM(2012) 496 final, 11.9.2012)

- l'identificazione di un gruppo di **iniziative** da finanziare **che intercettino trasversalmente gli obiettivi tematici** degli assi prioritari dei Programmi Operativi.
- definizione delle **modalità di governance** maggiormente **efficaci per la gestione** delle iniziative.

Sviluppo locale di tipo partecipativo (*Community-led local development*)

Gli Stati membri devono promuovere lo sviluppo di approcci locali e subregionali, in particolare attraverso **iniziative di sviluppo locale di tipo partecipativo, delegando la presa di decisioni e l'attuazione ad un partenariato locale** di attori pubblici, privati e della società civile.

Il Position Paper dei Servizi della Commissione precisa che "L'Italia è invitata a presentare il proprio approccio riguardo allo sviluppo locale di tipo partecipativo **per tutti i Fondi QSC**, indicando le sfide, obiettivi e priorità principali, il tipo di territorio, il ruolo dei gruppi di azione locale e dei diversi Fondi QSC, nonché i meccanismi di coordinamento".

Lo sviluppo locale di tipo partecipativo deve essere attuato nel contesto di un approccio strategico per garantire che la definizione delle esigenze locali "dal basso" tenga conto delle priorità definite ad un livello più alto. Gli Stati membri devono dunque definire l'approccio allo sviluppo locale di tipo partecipativo nei Fondi del QSC e **indicare nei contratti di partenariato le principali sfide da affrontare in questo modo, i principali obiettivi e le priorità** dello sviluppo locale di tipo partecipativo, **i tipi di territori da coprire, il ruolo specifico da attribuire ai gruppi di azione locale nell'attuazione delle strategie, il ruolo previsto per i diversi Fondi del QSC nell'attuazione di strategie di sviluppo locale in diversi tipi di territori, come le zone rurali, urbane e costiere, e i relativi meccanismi di coordinamento.**

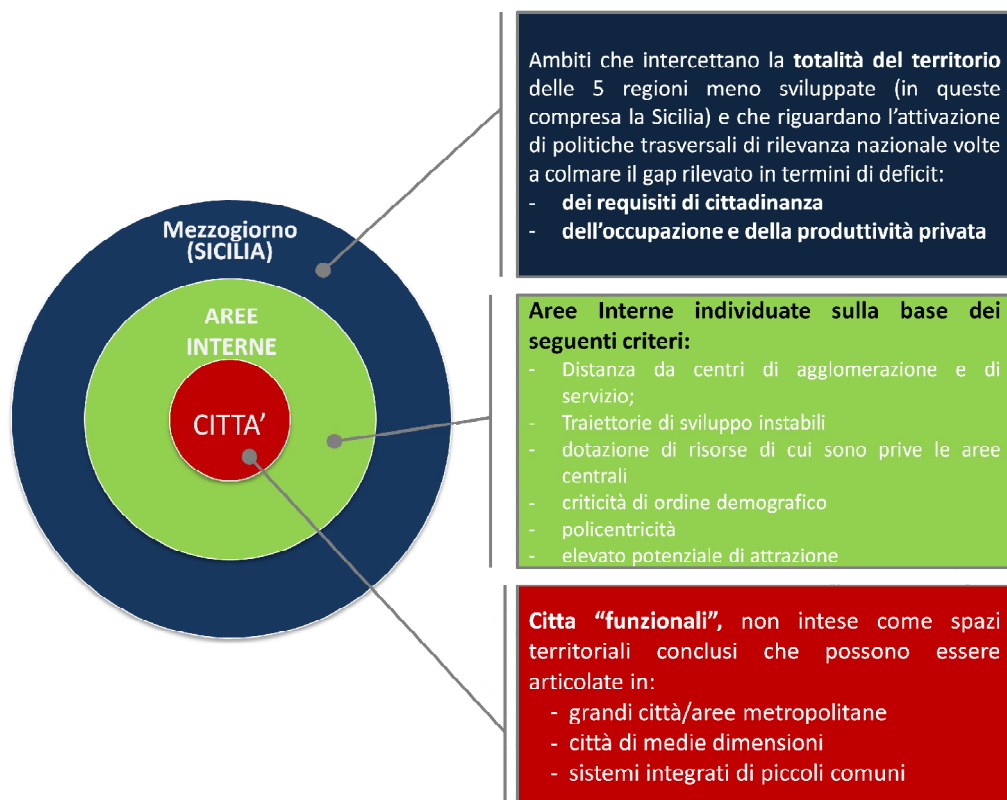
4 Costruire i Programmi con un metodo innovativo

Il documento Barca ha proposto 7 innovazioni di metodo, in parte derivanti dalle disposizioni comuni del Regolamento generale e in parte dall'esperienza del Piano di Azione Coesione, che costituiscono le "parole chiave" per costruire i Programmi a livello nazionale e regionale:

1. partire dai **risultati attesi** in termini di qualità di vita delle persone e/o di opportunità delle imprese e definire gli indicatori di misura;
2. disegnare le **azioni** dei programmi operativi in maniera collegata ai risultati e circostanziata con riferimento ai progetti di interventi infrastrutturali, ai criteri di finanziamento delle tipologie di servizi, alle misure di agevolazioni e definizione ex ante delle procedure di assegnazione, alle modalità innovative di selezione dei progetti complessi di valorizzazione di aree territoriali;
3. attenzione al fattore "tempo" con l'associazione dei **tempi previsti e sorvegliati** a tutti gli interventi/azioni da finanziare;
4. assicurare massima trasparenza e **apertura** delle informazioni;
5. **mobilitare il partenariato** sia nella fase ascendente della programmazione che in quella di attuazione, a partire dai "centri di competenza" rilevanti nelle specifiche tematiche;
6. attivazione della **valutazione di impatto** fin dalla fase di avvio della programmazione, in coerenza con la definizione dei risultati attesi;
7. riorganizzare le funzioni di coordinamento e di affiancamento del DPS in Agenzia, in maniera tale da avere un **forte presidio nazionale** della politica di coesione, anche in termini di capacità di co-progettazione strategica territoriale sulla base dei prototipi avviati con il Piano di Azione Coesione.

3 opzioni strategiche

Secondo il documento Barca i Programmi, strutturati sulla base delle politiche dei Fondi del QSC e delle *policies* relative agli obiettivi/aree tematiche, dovranno confrontarsi con 3 opzioni strategiche relative a 3 ambiti territoriali: Regioni "meno sviluppate" del Mezzogiorno, Città e Aree interne.



L'ambito delle cinque Regioni "meno sviluppate", tra le quali continua ad essere la Sicilia, caratterizzate da un duplice gap in termini di deficit dei requisiti di cittadinanza (sicurezza, legalità, giustizia, istruzione, qualità dell'aria e dell'acqua, trasporto pubblico, cura dell'infanzia e degli anziani, rete digitale) e in termini di deficit dell'occupazione e della produttività privata (nei settori manifatturieri, agricoli, commerciali e nei servizi organizzati del welfare). Il documento segnala, comunque, che anche in Sicilia esistono sistemi locali specializzati e dinamici, con più elevati tassi di occupazione e una maggiore propensione all'export e indica quattro indirizzi per il governo efficace dei Fondi comunitari:

- orientare alla logica territoriale l'intera massa delle risorse ordinarie nazionali destinate a scuola, sanità trasporto, sicurezza;
- distinguere chiaramente fra azioni rivolte all'inclusione sociale e azioni rivolte alla crescita, ossia all'innovazione e alla produttività;
- concentrare le risorse a sostegno della tutela dei diritti di cittadinanza seguendo la logica degli "Obiettivi di servizio";
- mantenere e sviluppare la base industriale-manifatturiera, agroalimentare e di terziario innovativo, con particolare riferimento ai servizi avanzati del welfare e al turismo. Sostenere in maniera selettiva sistemi e filiere produttive con effettive capacità di proposta, anche in riferimento alle aree di forte attrazione turistica, in una logica di valorizzazione d'insieme delle aree dove gli investimenti produttivi insistono.

Lo studio commissionato dal Ministro Barca sulle "aree di vitalità industriale" ha dimostrato che anche in Sicilia vi sono distretti produttivi che hanno potenzialità e incrociano le grandi città siciliane.¹⁵ Nel documento pubblicato sul sito del Governo si può leggere:

In **Sicilia** sono state individuate agglomerazioni industriali di interesse nell'area Est (province di Catania, Siracusa e Ragusa) e Ovest (in particolare, nell'area del trapanese), oltre che nell'area di Palermo. La struttura strettamente industriale-manifatturiera della Sicilia rimane piuttosto "fragile", benché non siano assenti alcune realtà di impresa significative.

Nella Sicilia orientale, oltre al polo petrolchimico di Siracusa (Priolo) è presente una **significativa industria agro-alimentare**. Tra le aree di maggior interesse rileva la zona

agricola ricompresa tra Siracusa e Ragusa, soprattutto in ragione della produzione di ortaggi (in serra, ma anche a pieno campo) e di agrumi pregiati (limone, arancia tardiva).

Le **produzioni vitivinicole**, diffuse in tutta la Regione, sono concentrate soprattutto nel Nord-Ovest e avrebbero **grandi potenzialità di integrazione intersettoriale con il turismo**.¹⁶

L'area di Catania comprende sia le imprese industriali legate alla produzione di **componenti e di apparecchiature elettroniche e informatiche**, sia le imprese del c.d. **terziario avanzato**, appartenenti ai comparti dell'informatica, della ricerca e sviluppo e delle comunicazioni. Rimane molto rilevante anche il settore farmaceutico. Tra Siracusa e Augusta sono presenti PMI che operano nel settore della meccanica e, in particolare, dell'**impiantistica meccanica**. La parte occidentale della Regione (in specie, Trapani, Marsala, Mazara del Vallo) rileva anche per la commercializzazione del **pescato** e per i servizi connessi, quali la **cantieristica navale** e le attività propedeutiche alla costruzione del naviglio da pesca, nonché l'allevamento ittico.

Il settore della **meccatronica** si estende su tutto il territorio della regione Sicilia, ma è per lo più rappresentato dalla provincia di Palermo, cui appartengono circa il 63% delle imprese aderenti al distretto riconosciuto dalla Regione.

L'ambito delle Città, considerate non come spazi territoriali conclusi, amministrativamente delimitate, ma come **"città funzionali"**; distinguendo chiaramente tra grandi città/aree metropolitane (In Sicilia Palermo, Catania e Messina), città medie (in Sicilia sono 34 i comuni con popolazione superiore a 30.000 ab.) e sistemi di piccoli comuni; individuando le città che faranno parte della *rete europea delle grandi città metropolitane* in grado di contribuire all'innovazione ed alla competitività dell'Europa.

Le scelte di programmazione devono conferire alle città piena titolarità degli strumenti operativi di attuazione e rafforzare gli strumenti di cooperazione e co-decisione tra i diversi livelli di governo.

Per i piani di investimento nelle città metropolitane e nelle città medie occorre considerare l'opportunità di **ridisegnare e modernizzare i servizi urbani** per i residenti e gli utilizzatori, anche attraverso i servizi innovativi connessi alle *smart cities* e lo sviluppo della *capacity building* delle organizzazioni amministrative; servono pratiche e progetti di servizi innovativi per l'inclusione sociale dei segmenti più fragili e dei quartieri disagiati da sviluppare attraverso gli strumenti dello sviluppo locale di tipo partecipativo.

Per un numero selezionato di città le politiche di coesione dovrebbero sostenere l'attrazione di segmenti pregiati delle filiere produttive locali a vocazione urbana (creatività, innovazione dei servizi del welfare, servizi avanzati per le imprese industriali ed agricole).

Non si esclude la possibilità di sostenere alcuni grandi interventi infrastrutturali localizzati all'interno delle città, ma non sono questi di per sé a caratterizzare la strategia per le città ed attivata dalle città. Il documento Barca sottolinea, piuttosto, che **le politiche di sviluppo urbano possono avere successo solo se le città e le loro amministrazioni non vedranno il proprio ruolo limitato a quello di "beneficiario" di un progetto standard. Ad esse dovrà piuttosto essere riconosciuta forte responsabilità nella definizione strategica, nella progettazione, e nell'attuazione di progetti ed interventi e nella stessa sua delimitazione territoriale, aprendosi laddove necessario a coalizioni con altre entità amministrative.**

Il documento riprende il Position Paper dei Servizi della Commissione e sottolinea l'esigenza di adottare per lo sviluppo urbano un **approccio multifondo in considerazione del fatto che ognuna delle linee indicate richiede l'integrazione di azioni materiali e immateriali**. Inoltre, occorrerà, sviluppare specifiche azioni di **empowerment amministrativo**, agendo nel senso della **capacitazione istituzionale** di realtà che necessitano di un salto di qualità organizzativo e gestionale.

Il documento Barca, facendo seguito alla discussione sul **"progetto Aree interne"** discusso nel seminario del 15 dicembre u.s., dedica grande attenzione a quella parte del territorio distante da centri di agglomerazione e di servizio e con traiettorie di sviluppo instabili ma al tempo stesso dotata di risorse che mancano alle aree centrali, con problemi demografici ma al tempo stesso fortemente policentrica e con elevato potenziale di attrazione.

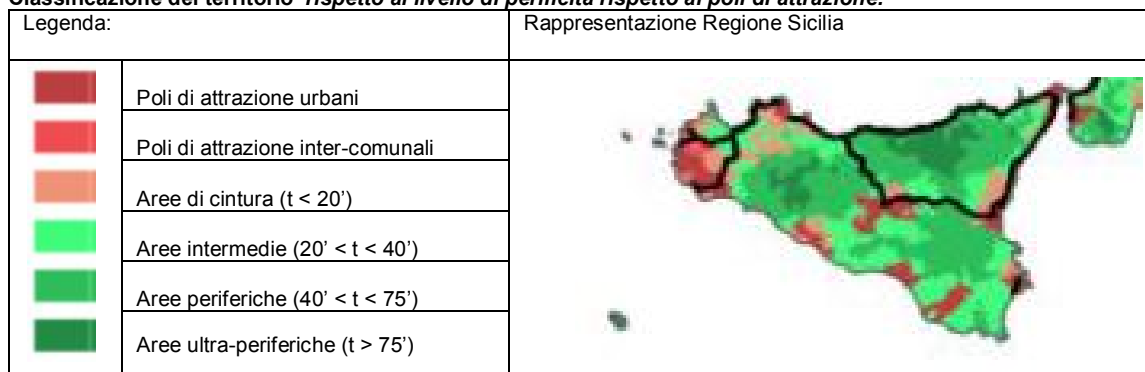
¹⁶ A questo proposito risulta rilevante il contributo della ricerca della Fondazione Res a cura di Paola Casavola ed altri "L'economia dei due angoli"

Si propone di intervenire con i Fondi comunitari attraverso una serie di **progetti pilota** e in un'**ottica integrata** per:

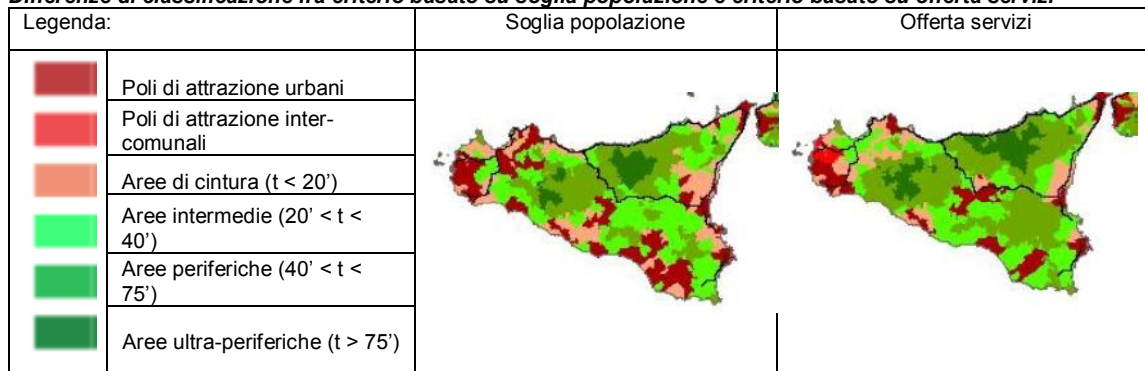
- orientare un migliore utilizzo delle risorse ordinarie destinate alla scuola, alla salute alla cura dell'infanzia e degli anziani volti a un riposizionamento baricentrico e ad una riqualificazione dei servizi essenziali;
- promuovere lo sviluppo delle attività agricole;
- intervenire sull'accessibilità e sulle telecomunicazioni;
- intervenire per l'istruzione e la formazione, anche per gli adulti;
- organizzare la manutenzione del territorio e l'ammodernamento (energetico, antisismico, etc.) degli edifici pubblici, selezionati in modo trasparente e monitorabile;
- promuovere le attività produttive, segnatamente turistiche, boschive e agricole, congruenti con il disegno
- agire per facilitare la cooperazione inter-istituzionale e gli accordi tra privati, pubblici e associazioni non governative per facilitare l'offerta e l'accessibilità dei servizi, anche culturali.

Il Ministero della Coesione territoriale ha individuato le "aree interne" non solo sulla base di criteri demografici ma anche in riferimento alla distanza dai Centri d'offerta dei servizi di base (scuole secondarie, almeno 1 ospedale con Dipartimento d'Emergenza e di Accettazione e una stazione ferroviaria di tipo "Silver"). La mappa delle aree interne in Sicilia risulta la seguente:

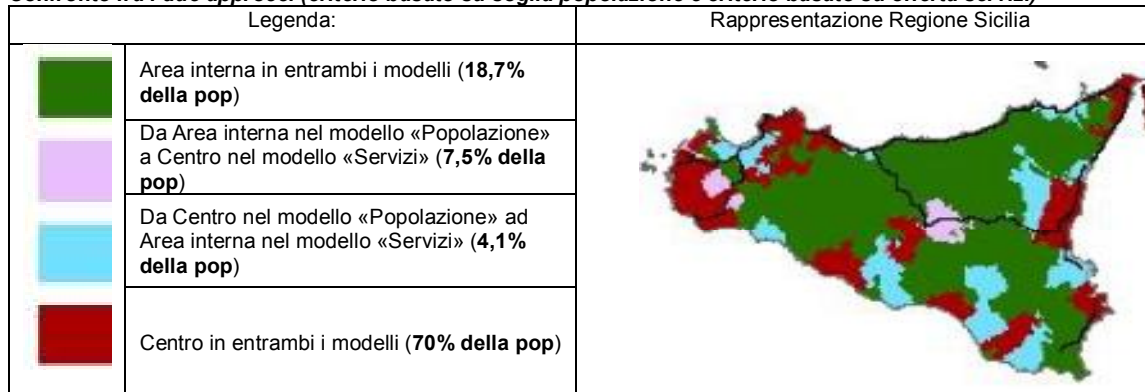
Classificazione del territorio rispetto al livello di perifericità rispetto ai poli di attrazione:



Differenze di classificazione fra criterio basato su soglia popolazione e criterio basato su offerta servizi



Confronto fra i due approcci (criterio basato su soglia popolazione e criterio basato su offerta servizi)



Fonte: elaborazione UVAL-UVER-ISTAT-Ministero della Salute

Progettare il coordinamento tra i programmi

I singoli Programmi relativi a ciascuno dei Fondi compresi nel QSC devono essere redatti sulla base degli impegni sottoscritti nel Contratto di partenariato, nel rispetto delle disposizioni comuni del Regolamento generale dei Fondi (COM(2012) 496 final 11.9.2012) e dei Regolamenti specifici per ciascun Fondo.¹⁸

La distribuzione delle risorse finanziarie, il numero di programmi e l'architettura più consona saranno sviluppati in collaborazione con le parti interessate in Italia e, in sede di negoziato, con la Commissione.

Il Regolamento offre una certa flessibilità per impostare i programmi in ciascuno degli Stati Membri in maniera tale da soddisfarne al meglio la struttura istituzionale. Il Position Paper dei Servizi della Commissione precisa che la ripartizione delle responsabilità tra il livello nazionale e il livello regionale deve garantire la coerenza complessiva nel rispetto, al contempo, delle condizioni locali. La struttura dei programmi deve anche riflettere il focus degli interventi dell'UE sugli obiettivi Europa 2020.

Il testo di compromesso della Presidenza del Consiglio UE e del Parlamento Europeo del 19 dicembre 2012 consente agli Stati membri una maggiore flessibilità e la facoltà di combinare all'interno di uno stesso asse di priorità più regioni ovvero più tipologie di investimenti complementari finanziati dal FESR e dal FSE, rimuovendo il limite del 20% della dotazione di ciascun Programma.¹⁹

E' da tenere presente, comunque, che il documento del Ministero della Coesione territoriale propone di ridurre la numerosità dei Programmi e chiede di riflettere su una questione centrale: "*i Programmi Operativi Regionali si devono sempre occupare di tutto?*". Non può sfuggire che dalla risposta a questa domanda discendono conseguenze di rilievo.

Il documento Barca suggerisce che i **Programmi operativi siano di norma plurifondo** (con riferimento al FESR e al FSE) e che l'attribuzione della gestione delle politiche e dei temi d'intervento al livello centrale nazionale o al livello regionale venga decisa sulla base dei seguenti criteri:

- a) opportunità di integrare l'intervento dei Fondi comunitari con le risorse ordinarie della programmazione nazionale (come nel caso delle reti infrastrutturali);
- b) necessità di assicurare scambi di competenze internazionale sull'intero territorio nazionale (come nei campi dell'innovazione); necessità di tutelare allo stesso modo tutti gli individui e le persone (come nella sicurezza).

Sulla base di questa impostazione, quindi, la Regione Siciliana dovrebbe:

- negoziare la partecipazione ai Programmi nazionali con strategie e proposte che consentano di fare valere gli interessi ed i punti di vista del contesto regionale, come nel caso del **Programma per gli affari marittimi e la pesca** cofinanziato dal FEAMP) e dei Programmi nazionali cofinanziati dal FESR e dal FSE per l'istruzione e la ricerca, per la sicurezza e la legalità, per le infrastrutture a rete di interesse nazionale ed europeo, etc..
- dotarsi di un **Programma regionale plurifondo in attuazione della politica di coesione** (cofinanziato dal FESR e dal FSE) sulla base delle scelte mirate da mantenere in capo alle istituzioni regionali;
- dotarsi di un **Programma regionale per lo sviluppo rurale** co-finanziato dal FEASR.

Progettare le sinergie con gli altri strumenti UE

Per sostenere una maggiore integrazione territoriale, anche l'Italia deve cercare di sfruttare al meglio le sinergie tra le attività di cooperazione territoriale nell'ambito della politica di coesione e gli strumenti della politica europea di vicinato, in particolare per quanto riguarda le attività di cooperazione transfrontaliera. Quindi, anche per la partecipazione ai programmi transnazionali e transfrontalieri per la **Cooperazione Territoriale Europea** cofinanziati dal FESR, **la Sicilia dovrebbe mettere a fuoco una propria posizione**, fondata sulla difesa dei propri interessi mediterranei e su una riflessione strategica del proprio ruolo in maniera adeguata alle criticità della situazione post-rivoluzionaria del Nordafrica ed al sostanziale fallimento della *Unione del Mediterraneo*.

¹⁸ COM(2011)614 definitivo del 6.10.2011 per il FESR, COM(2011)607 definitivo del 6.10.2011 per il FSE, COM(2011) 611 definitivo del 6.10.2011 recante disposizioni specifiche per il sostegno del FESR all'obiettivo di Cooperazione Territoriale Europea

¹⁹ 1766/1/12 REV 1 Cohesion policy legislative package: strategic programming bloc - mandate

Il *Position Paper* dei Servizi della Commissione aggiunge che i Fondi QSC devono sfruttare il potenziale in termini di sinergie con gli altri strumenti UE, quali *Connecting Europe Facility (CEF)* per le reti transeuropee di trasporto (TEN); *Orizzonte 2020* per la ricerca e l'innovazione; il programma per la competitività delle imprese e le piccole e medie imprese (*COSME*); le ulteriori misure volte a liberare potenzialità di eccellenza nel campo della ricerca e dell'innovazione, come *l'Istituto Europeo d'Innovazione e Tecnologia (IET)* e le relative *Comunità della Conoscenza e dell'Innovazione (CCI)* in vista di accrescere la capacità d'innovazione attraverso una maggiore integrazione del triangolo della Conoscenza, le *Azioni Marie Skłodowska-Curie*; il *Programma LIFE*; *Erasmus per Tutti*; il *Programma Europa Creativa*²⁰; il *Programma per il Cambiamento Sociale e l'Innovazione*; il *Fondo Sicurezza Interna*, e il *Fondo per l'Asilo e la Migrazione (HOME)*.²¹

Inoltre, il coordinamento e la complementarietà con il Fondo europeo di sviluppo, lo strumento di preadesione e lo Strumento europeo di vicinato sono particolarmente importanti.²² Gli Stati membri e la Commissione devono cercare di migliorare il coordinamento tra strumenti esterni e Fondi del QSC al fine di aumentare l'efficacia nel conseguimento dei molteplici obiettivi strategici dell'Unione.

In questo quadro occorre prestare attenzione anche allo Strumento di Partenariato per la cooperazione con i Paesi Terzi (*PI – Partnership Instrument*) che rappresenta una vera novità del periodo 2014-2020.²³

²⁰ COM(2011)0785.it.01

²¹ Cfr. l'Allegato 1 al Regolamento generale COM(2012) 496 final, 11.9.2012

²² COM(2011) 838 definitivo; COM(2011) 839 definitivo; COM(2011) 837 definitivo

²³ COM(2011)0843.it.01. Sostiene la dimensione esterna delle politiche interne dell'Unione Europea (ad esempio competitività, ricerca e innovazione, migrazione) e affronta le grandi sfide globali (ad esempio la sicurezza energetica, cambiamenti climatici e ambiente) con un focus particolare su: paesi industrializzati, le economie emergenti (India, Cina e Brasile), paesi in cui l'UE ha interessi significativi