



Presidenza del Consiglio dei Ministri

CONFERENZA UNIFICATA

OGGETTO: Intesa sulla nota tecnica relativa alla definizione del Quadro strategico nazionale per la politica di coesione 2007-2013. (ECONOMIA E FINANZE)

Intesa, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Repertorio atti n. 82 del 3 febbraio 2005

LA CONFERENZA UNIFICATA

Nella odierna seduta del 3 febbraio 2005:

VISTO l'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 il quale dispone che la Conferenza Stato-città ed autonomie locali è unificata, per le materie e i compiti di interesse comune delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane, con la Conferenza Stato-Regioni;

VISTO l'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131 il quale prevede che il Governo possa promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o Unificata dirette a favorire, tra l'altro, il conseguimento di obiettivi comuni;

RILEVATO che la definizione del Quadro strategico nazionale per la politica di coesione 2007-2013 coinvolge i diversi livelli di governo della Repubblica realizzando un obiettivo comune da sancirsi mediante intesa, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge n. 131/2003;

VISTA la lettera n. 5389 del 25 gennaio 2005 con il quale il Ministero dell'economia e delle finanze ha fatto pervenire una nota tecnica relativa al Quadro strategico nazionale per la politica di coesione 2007-2013, predisposta dal Dipartimento delle politiche di sviluppo e coesione del predetto Dicastero con la partecipazione del Gruppo di contatto Stato-Regioni appositamente costituito;

RILEVATO che per l'esame del citato documento, il 1° febbraio 2005, si è tenuta una riunione, a livello tecnico, cui hanno preso parte rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento delle politiche di sviluppo e coesione, del Ministero degli affari esteri, delle Regioni, dell'ANCI, l'UPI e l'UNCCEM;

CONSIDERATO che, nel corso di detto incontro, sono state concordate talune modifiche al testo in argomento ad eccezione delle seguenti richieste:

- richiesta degli Enti locali di prevedere l'esame da parte della Conferenza Unificata del Quadro strategico nazionale, una volta predisposto;



Presidenza del Consiglio dei Ministri

CONFERENZA UNIFICATA

- richiesta dell'UNCCEM di prevedere esplicitamente, nella parte relativa alle priorità di intervento, l'indicazione della specificità territoriale montana;

VISTA la nota n. n. 0003267 del 1° febbraio 2005 con la quale il Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento delle politiche di sviluppo e coesione ha trasmesso la nuova versione del testo del documento in esame contenente le modifiche concordate in sede tecnica (Allegato A);

CONSIDERATO che, nella odierna seduta di questa Conferenza:

- le Regioni hanno espresso parere favorevole con le osservazioni contenute in un documento che è stato consegnato;

- gli Enti locali hanno reso noto il loro avviso favorevole all'intesa condizionata all'accoglimento di alcuni emendamenti volti ad attivare presso la Conferenza Unificata di un Tavolo nazionale di valutazione del Quadro strategico nazionale e a formalizzare l'approvazione dello stesso da parte della Conferenza Unificata;

- l'UNCCEM ha consegnato un documento in cui esprime parere favorevole condizionato all'accoglimento di alcune proposte integrative che mirano a tradurre in concreto il principio della specificità montana;

CONSIDERATO che il rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze ha proposto due modifiche al testo (al punto 3, II ed al punto 5, Fase 3) che sono state accolte dalle Regioni e dagli Enti locali che, pertanto, si sono dichiarati concordi sul testo dell'intesa;

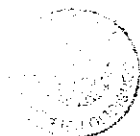
ACQUISITO il consenso del Governo, delle Regioni e degli Enti locali;

SANCISCE L'INTESA

ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131 sulla nota tecnica relativa alla definizione del Quadro strategico nazionale per la politica di coesione 2007-2013 nella formulazione che, allegata al presente atto, ne costituisce parte integrante.

Il Segretario
Dott. Riccardo Carpio

Riccardo Carpio



Il Presidente
Sen. Prof. Enrico La Loggia

Enrico La Loggia

He. Tull

Linee guida per l'elaborazione del Quadro strategico nazionale per la politica di coesione 2007-2013

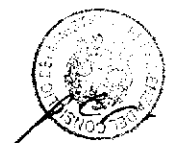
1. La scelta strategica europea

Una delle principali novità della riforma della politica di coesione predisposta dalla Commissione europea (e condivisa da tutti i paesi) per il periodo 2007-2013 è il tentativo di rafforzare, a livello europeo e nazionale, l'identificazione, la visibilità e la verificabilità degli obiettivi strategici di questa politica, e di meglio legarli agli obiettivi di sviluppo fissati nei vertici di Lisbona e Goteborg.

Questa scelta risponde alle critiche che la politica di coesione ha incontrato e incontra nel confronto politico e culturale europeo, mira ad accrescerne l'efficacia e la visibilità politica e accoglie la richiesta fatta dall'Italia sin dal I Memorandum sul futuro della politica di coesione: rendere più forte ed esplicito l'indirizzo della politica di coesione come strumento per accrescere la competitività dell'Unione.

Si tratta, dunque, di una scelta appropriata e condivisa. Ma si tratta anche di una scelta da interpretare e riempire di contenuti.

Ne va scongiurata, in tutti i Paesi membri, certamente in Italia, la possibile lettura quasi-gerarchica - una programmazione tutta discendente, dall'Unione, agli Stati, alle Regioni, agli enti locali - con la Commissione europea in un ruolo "esterno" (che fissa obiettivi e ne verifica l'attuazione). Ne va, viceversa, attuata una lettura che valorizzi il ruolo centrale delle Regioni nel processo di programmazione, il concorso decisivo che all'esercizio di tale ruolo deve venire dagli enti locali e l'indispensabile contributo delle rappresentanze degli interessi privati, la responsabilità irrinunciabile dello Stato centrale nel perseguire l'obiettivo del riequilibrio economico e sociale fra i suoi territori. Anche in questo caso si tratta di una lettura appropriata per tutti gli Stati membri, ma che per l'Italia trova fondamento negli articoli 114, 117 e 119 della Costituzione, e nella esperienza positiva realizzata nella programmazione comunitaria 2000-2006.



La svolta strategica proposta dalla Commissione trova il principale punto di forza nella previsione, per ogni paese beneficiario, di un Quadro di riferimento strategico nazionale - d'ora in poi, Quadro strategico nazionale o QSN - che, per tutti gli obiettivi della politica di coesione¹, definisca all'inizio del periodo la strategia che con la politica di coesione si intende perseguire.

L'importanza del Quadro strategico nazionale è rimarcata dal fatto che gli obiettivi in esso enunciati saranno oggetto centrale dei Rapporti strategici sull'attuazione che la Commissione e gli Stati membri saranno chiamati a discutere nel corso dell'attuazione del QSN.

È dunque nel definire il contenuto di tale Quadro e il processo attraverso cui scriverlo che si manifesta l'interpretazione che l'Italia vuole dare alla "svolta strategica".

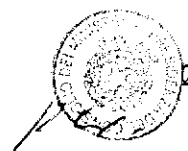
2. Il Quadro strategico: politiche regionali comunitaria e nazionale

L'esistenza in Italia di una politica regionale nazionale, realizzata in base all'articolo 119, comma 5, della Costituzione attraverso il Fondo per le aree sottoutilizzate, le Intese istituzionali di programma e gli Accordi di Programma Quadro, e la scelta compiuta di rendere questa politica pienamente coerente con quella comunitaria, e viceversa, implicano che il QSN debba di necessità riferirsi a entrambe le politiche. Gli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale e di competitività territoriale e le azioni per perseguirli sono infatti comuni alle due politiche. Entrambe costituiscono strumenti per attuare gli obiettivi di Lisbona e Goteborg.

Ne discende che nel QSN, come già avviene nelle principali economie europee, dovrà trovare posto, come per la politica comunitaria, un impegno programmatico settennale, anche per la politica regionale nazionale.

Attraverso questa scelta di convergenza programmatica fra politica regionale nazionale e comunitaria, si potranno pienamente utilizzare gli strumenti dell'Intesa istituzionale di programma e dell'Accordo di programma quadro, che costituiscono la piena attuazione del principio di leale collaborazione del nostro assetto costituzionale. Nello stesso ambito di concertazione istituzionale del QSN, tali strumenti saranno rafforzati e semplificati (cfr. anche art. 3.7, delibera 20/2004), mentre le priorità della componente nazionale della politica regionale potranno essere riviste, con riguardo all'intero ambito delle politiche pubbliche rilevanti per lo sviluppo.

¹ In realtà, la versione attuale del Regolamento prevede solo l'inclusione dell'obiettivo 1 e 2 e non anche dell'obiettivo 3 (cooperazione), che, tuttavia, l'Italia propone di includere nel QSN.



Si realizzerà così un impianto strategico unitario che non vedrà più due programmazioni – la comunitaria e la nazionale – distinte, anche se con punti di incontro.

3. I cinque contenuti della strategia

Quali siano gli elementi fondanti di una “Strategia per la politica di coesione”, realizzata con risorse comunitarie e nazionali, è bene identificato dalla prassi di programmazione costruita dall’Italia nel 2000-2006, nel Sud e nel Centro-Nord, dall’impianto della riforma della politica di coesione e dal modo in cui l’Italia l’ha prima richiesta e intende ora interpretarla.

Tali profili strategici sono cinque e andranno articolati distintamente per i tre obiettivi:

- I. Obiettivi di coesione e competitività per il 2013: date le opportunità relative al complesso delle risorse disponibili, le criticità nel loro utilizzo, e le tendenze economiche e sociali in atto, quali obiettivi l’Italia e le sue specifiche aree possono prefiggersi di raggiungere alla fine del periodo grazie alla politica regionale, comunitaria e nazionale?
- II. Priorità di intervento: quali tipologie di interventi, e segnatamente quali beni pubblici, e servizi collettivi, possono prioritariamente consentire, nelle diverse aree territoriali, di realizzare gli obiettivi sopra indicati? Nel caso dell’obiettivo 2, questo indirizzo strategico, nel prevedere per il Fondo FESR le priorità “innovazione”, “ambiente” e “accessibilità”, e per il Fondo FSE le priorità relative all’occupazione, allo sviluppo delle risorse umane e all’inclusione sociale, consentirà di motivare la concentrazione tematica e territoriale delle risorse. Per tutti gli obiettivi, l’indirizzo servirà anche a motivare la natura regionale o multiregionale, ove appropriata, dell’intervento e le scelte relative alle aree urbane e rurali e alle aree meno favorite così come definite dal Trattato costituzionale in corso di ratifica all’art. III-220 con particolare attenzione alla montagna e alle regioni insulari e transfrontaliere.
- III. Integrazione finanziaria e programmatica: anche in relazione alla esplicita previsione della coesione territoriale nel Trattato, quali scelte vanno effettuate per assicurare l’integrazione fra fondi e, con particolare riferimento alle risorse umane e allo sviluppo rurale, quella fra la politica comunitaria di coesione e le altre politiche comunitarie, nonché una miglior coerenza fra programmazione economico-sociale e pianificazione territoriale?
- IV. Integrazione fra politiche regionali e politiche nazionali: quale coerenza esiste fra politiche regionali, comunitaria e nazionale, e politiche nazionali di settore e di rete, ossia quali politiche nazionali sono necessarie per l’efficacia delle politiche regionali così come rappresentate dagli obiettivi sub I, e in quale modo le principali politiche nazionali concorrono allo scenario delle politiche



regionali? Attraverso quale uso delle Intese istituzionali di programma e degli Accordi di programma quadro Stato-Regioni si intende accrescere tale integrazione?

- V. Governance e capacità istituzionali: Quali soluzioni istituzionali devono prioritariamente essere adottate, nell'assetto amministrativo, nella regolazione dei mercati e nel partenariato istituzionale e con le parti economiche e sociali, e quali iniziative di rafforzamento delle capacità istituzionali devono essere prese, al fine di dare maggiore efficacia alle politiche regionali, comunitaria e nazionale? Quali modalità adottare per il coinvolgimento degli enti locali?

4. La componente operativa

Il QSN dovrà anche contenere una sezione operativa, breve, che dia coerenza ad alcuni degli indirizzi strategici assunti.

Per tutti gli obiettivi, tale sezione dovrà contenere:

- lista dei Programmi operativi;
- risorse di massima, annuali, per Programma operativo e per fondo;
- composizione, di massima, fra investimenti pubblici (materiali e immateriali) e trasferimenti alle imprese;
- indicazione di alcuni (pochi) obiettivi (coerenti con quelli di Lisbona-Goteborg, con le relative strategie attuative – in particolare con la Strategia europea per l'occupazione - e con quelli fissati negli Orientamenti strategici comunitari che la Commissione elaborerà per il 2007-2013), e di indicatori corrispondenti, della cui evoluzione si darà conto nell'attuazione dei Programmi;
- criteri per costruzione di meccanismi di premialità;
- obiettivi programmatici relativi alle risorse della politica regionale nazionale (Fondo per le aree sottoutilizzate).

Per l'obiettivo 1, la sezione dovrà anche contenere:

- previsione settennale della spesa in conto capitale distinta per fonti aggiuntive e ordinarie, al fine di stabilire l'obiettivo verificabile di addizionalità;
- ripartizione di massima delle risorse fra priorità di intervento;
- impegni operativi in merito ai profili della valutazione e della capacità istituzionale;
- i collegamenti e le sinergie con le politiche nazionali di settore.

5. Come scrivere il QSN: il processo

Il percorso muove dalla conferma di una impostazione della programmazione fortemente orientata dalle e alle Regioni. Ciò sulla base di una valutazione positiva dell'esperienza maturata in questo ciclo di programmazione, che tuttavia evidenzia la necessità di un rafforzamento della integrazione sia all'interno delle Regioni, sia

tra le stesse Regioni, sia, infine, fra le scelte regionali e le politiche settoriali di rete nazionali.

L'esperienza positiva di programmazione maturata in questi anni nelle politiche regionali, comunitaria e nazionale, il livello di decentramento politico e amministrativo raggiunto dall'Italia, la necessità di un rafforzamento delle diverse forme di integrazione richiamate, consentono e suggeriscono di procedere alla preparazione del Quadro strategico nazionale attraverso un processo che:

- parta da una rilettura del sistema di Intese e di Accordi di programma quadro oggi in essere, dai progetti di investimento pubblico oggi in corso di realizzazione a opera delle politiche regionali e nazionali, e dal loro effettivo stato di attuazione, anche mirando a individuarne modalità di semplificazione degli adempimenti e di velocizzazione degli interventi;
- affidi alle singole Regioni, da una parte, e al complesso delle Amministrazioni centrali, dall'altra, il compito di elaborare, anche sulla base di tale ricognizione, prime autonome valutazioni in merito ai profili strategici di cui al punto 3;
- si avvalga di autonome valutazioni delle parti economiche e sociali;
- assicuri l'integrazione e il coordinamento con il processo di programmazione finalizzato alla definizione del Quadro strategico per lo sviluppo rurale;
- assicuri una effettiva partecipazione a tali valutazioni degli enti locali;
- preveda nella fase finale una forte cooperazione dei livelli di governo nazionale, regionale e locale sulla base delle prime autonome valutazioni, fino a giungere a una opportuna ratifica inter-istituzionale.

Sulla base di questi principi, il processo di elaborazione del QSN potrà articolarsi in tre fasi:

Fase 1 – Estrapolazione e visione strategica delle Regioni e del Centro;

Fase 2 – Confronto strategico Centro-Regioni

Fase 3 – Sintesi: stesura del Quadro strategico nazionale

Fase 1: Estrapolazione e visione strategica.

Questa prima fase consiste nella preparazione da parte di ogni Regione e del complesso delle Amministrazioni centrali coinvolte, di un proprio *Documento strategico preliminare* nel quale vengono descritte e motivate le priorità strategiche relative ai cinque profili di cui al punto 3.

Questa fase e il documento che ne risulta è, a un tempo, pragmatica e di visione: pragmatica, perché ogni soggetto istituzionale estrapola e "razionalizza ex post" le scelte programmatiche e progettuali compiute e in corso di attuazione, con particolare riferimento al sistema delle Intese e degli Accordi di programma quadro; di visione, perché viene data adeguata attenzione alla prefigurazione di scenari a lungo termine.



In particolare, ogni Regione, oltre a estrapolare le modifiche di contesto e di opportunità connesse alle scelte progettuali già in atto:

- valuterà gli effetti regionali dei principali grandi interventi nazionali (o internazionali) di rete, sulla base di un'informazione coerente avuta dai livelli centrali responsabili;
- indicherà come mettere a coerenza la programmazione economica con le diverse forme di governo del territorio, anche al fine di contestualizzare priorità, vincoli e strumenti di intervento sul territorio stesso;
- indicherà le priorità relative agli obiettivi, agli strumenti, ai metodi di attuazione, in riferimento alla *governance* regionale ;
- fornirà indicazioni sui metodi prescelti di concertazione istituzionale, con particolare attenzione al ruolo delle città e delle autonomie locali;
- suggerirà le aree di intervento dove appare opportuna e auspicabile l'integrazione con interventi di altre Regioni ed eventualmente di altre aree comunitarie.

Nel caso dell'obiettivo 1, le Regioni coinvolte realizzeranno i propri Documenti strategici in modo coordinato e d'intesa con il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (DPS), che curerà il coordinamento con le altre Amministrazioni interessate per materia e per fondo. In considerazione del volume di risorse esistente e delle particolari necessità di coordinamento, la stesura dei Documenti regionali sarà in questo caso accompagnata dalla predisposizione, a cura delle Regioni e del DPS, di un breve documento "Linee per un nuovo Programma Mezzogiorno" dove, partendo da una attenta valutazione dello stato di attuazione delle politiche regionali, comunitaria e nazionale, sia esplicitato e integrato anche il ruolo delle Regioni del Mezzogiorno non in obiettivo 1.

Per quanto riguarda le Amministrazioni centrali, esse produrranno un loro comune *Documento strategico preliminare*. Esso conterrà fra l'altro:

- valutazione ed estrapolazione dei programmi nazionali eventualmente realizzati nel 2000-2006;
- identificazioni di alcune fondamentali priorità per il nuovo periodo;
- indicazioni per assicurare coerenza fra QSN e Piani nazionali per l'occupazione;
- indicazioni in merito alle risorse (FAS) della politica regionale nazionale;
- indicazioni in merito alle principali linee di intervento della politica nazionale nel periodo 2007-2013 e dei presumibili impegni finanziari.

Per entrambi i livelli di governo, il relativo Documento verrà predisposto attraverso una stretta concertazione con le parti economiche e sociali e con le rappresentanze istituzionali degli enti locali.

Al fine di assicurare, già in questa fase, una forte circolazione di informazioni e conoscenze fra i diversi livelli di governo verrà organizzato con tutte le Regioni (dell'obiettivo 1 e 2) un numero ristretto (3-5) di *seminari tematici* su aspetti centrali



per la coesione e la competitività delle diverse aree territoriali del paese e con funzioni di valutazione strategica (ad esempio: PMI e innovazione; risorse naturali e culturali e domanda turistica; ambiente e governo del territorio; etc.). Il risultato di questi seminari potrà fungere di supporto per la predisposizione dei rispettivi documenti strategici.

Fase 2: Confronto strategico Centro-Regioni

Il confronto fra i due livelli di governo avrà luogo sulla base dei Documenti strategici predisposti.

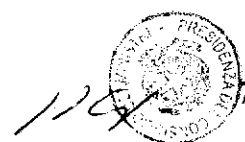
Le finalità del confronto saranno diverse per obiettivo 2 e 3, da una parte, e obiettivo 1, dall'altra.

Per gli obiettivi 2 e 3 si mirerà a individuare una convergenza fra i due livelli di governo attorno a tipologie di intervento che, pure variando da Regione a Regione nel peso e nelle modalità di attuazione, siano riconducibili a obiettivi e strumenti strategici chiaramente descrivibili, visibili e verificabili.

Si mirerà inoltre a individuare eventuali obiettivi multiregionali che possano legare fra loro, dare scala adeguata e dovute sinergie a indirizzi strategici comuni proposti da singole Regioni, valutando anche il ricorso a meccanismi premianti. Applicando i principi di concentrazione e di integrazione delle risorse e degli obiettivi, sarà, in altri termini, possibile la rilettura in chiave interregionale delle aree tematiche che costituiscono priorità comuni. L'“interregionalizzazione” delle strategie è necessaria soprattutto per la ricomposizione programmatica di alcuni comparti (quali ad esempio gli interventi a rete, su cui peraltro puntano le strategie europee collegate agli obiettivi di Lisbona e di Goteborg), sulle quali convergono anche impegni delle Amministrazioni centrali.

Per l'obiettivo 1, dove l'insieme delle risorse comunitarie e nazionali continuerà a costituire oltre metà della spesa in conto capitale dell'area, il confronto fra i due livelli di governo dovrà, a partire dal documento “Linee” elaborato nella fase 1, prevedere l'aggiornamento di un Programma strategico per l'intera area che espliciti obiettivi, priorità, forme di integrazione finanziaria e programmatica e governance per l'insieme del Mezzogiorno.

La fase di confronto dovrebbe avvenire quando sarà già stato predisposto il documento di Orientamenti strategici comunitari per le politiche di coesione, di cui si potrà quindi, a questo stadio, tenere pienamente conto. Peraltro, la realizzazione di un adeguato partenariato con la Commissione europea e un avvio sufficientemente tempestivo della prima fase dovrà consentire all'Italia di interagire con la stessa stesura degli Orientamenti comunitari.



Fase 3: Stesura del Quadro strategico nazionale

L'attuazione del processo sin qui descritto consentirà di pervenire alla stesura del QSN, secondo lo schema di massima descritto nei paragrafi 3 e 4, in un modo che tenga conto del confronto fra indirizzi strategici maturati in livelli di governo diversi e con una forte partecipazione dei soggetti privati, contemporaneamente definendo uno schema programmatico finanziario integrato tra finanza comunitaria e finanza nazionale anche alla luce degli esiti del nuovo Quadro comunitario.

Questa modalità di predisposizione del QSN dovrebbe consentire a tale documento, non solo di combinare a un tempo pragmatismo e visione, impostazioni strategiche delle singole Regioni e del Centro, ma anche di assicurare una sostanziale contemporaneità fra la predisposizione della versione finale del QSN e la preparazione dei singoli Programmi operativi che lo attuano.

Il QSN sarà approvato dal CIPE sentita la Conferenza Unificata.

6. Tempistica

In via di larghissima massima, i tempi del processo ora descritto potrebbero essere i seguenti (considerando anche le attività di valutazione strategica ed ex ante):

- gennaio 2005-settembre 2005: I fase (seminari e stesura Documenti strategici)
- ottobre 2005-dicembre 2005: II fase (Confronto strategico Centro-Regioni)
- febbraio 2006: III fase e bozza QSN
- giugno 2006: invio a Commissione di QSN e, ove possibile, dei singoli Programmi operativi.