

Una PA per la crescita

La newsletter del PON Governance e Assistenza Tecnica 2007-2013

2/2013

crescita

coesione

trasparenza

efficienza

competenze

integrazione

Verso l'Accordo di Partenariato 2014-2020: metodologia, percorso e obiettivi

Che cos'è l'Accordo di Partenariato

L'Accordo di Partenariato è un documento che definisce la strategia e le priorità di intervento di ogni Stato Membro, nonché le modalità di impiego dei **Fondi Europei Strutturali** del Quadro Strategico Comune (QSC), con l'obiettivo di perseguire la strategia dell'Unione europea per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

Il documento, risultato di un partenariato multilivello (istituzionale, economico, sociale e della società civile), viene approvato dalla Commissione in seguito a un percorso di valutazione e dialogo con lo Stato interessato: una volta approvato, l'Accordo definisce gli "impegni" tra le parti.

Con riferimento agli obiettivi di Europa 2020, al Programma Nazionale di Riforma 2012 e alle pertinenti Raccomandazioni Specifiche per il Paese, l'Accordo di Partenariato 2014-2020 dovrà dunque contenere la definizione dell'**approccio strategico territoriale**, da supportare con tutti i Fondi del QSC, con **obiettivi** fissati per ogni Paese, misurabili attraverso indicatori concordati. Il documento dovrà inoltre individuare gli **investimenti strategici** e la serie di **condizionalità ex ante** non soddisfatte

(a livello nazionale e/o regionale) con il relativo calendario delle azioni da intraprendere. Se necessario, l'Accordo potrà contenere le misure - e una sintesi delle azioni - volte a rafforzare la capacità amministrativa delle autorità coinvolte e, in caso, degli organismi intermedi e dei beneficiari.

Tra gli impegni sottoscritti nell'Accordo ci sarà anche quello di riferire annualmente sui progressi conseguiti nella sua attuazione attraverso relazioni annuali sulla politica di coesione, sulla politica di sviluppo rurale e tramite ulteriori eventuali rapporti pubblicati sui temi.

La **trasmissione ufficiale** dell'Accordo alla Commissione dovrà avvenire entro 3 mesi dall'entrata in vigore del Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni per i Fondi QSC.

L'Accordo di Partenariato è un documento "dinamico": per rispondere a nuovi problemi economici che un Paese si dovesse trovare ad affrontare, i Fondi del QSC possono essere riorientati attraverso un processo graduale che parta dalle modifiche dell'Accordo e dei Programmi che ne conseguono.

Articolazione dei contenuti dell'Accordo di Partenariato*

Modalità per garantire l'allineamento delle strategie nazionali con quella dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva nonché:

- promozione della riduzione delle disparità di sviluppo (Parte 1A dell'Accordo, che dovrà contenere anche una risposta coerente dello Stato Membro alle priorità di finanziamento indicate nel Position Paper della Commissione sulla preparazione dell'Accordo e dei Programmi in Italia).
- modalità di applicazione dei principi orizzontali e degli obiettivi strategici nell'utilizzo dei Fondi del QSC (Parte 1B).

Descrizione dell'approccio integrato per rispondere ai bisogni specifici delle aree geografiche particolarmente colpite dalla povertà o dei gruppi di destinatari a più alto rischio di discriminazione o esclusione.

Modalità per garantire un'efficace esecuzione dei Fondi del QSC e la coerenza tra tutti i programmi e i Fondi del QSC.

Modalità per garantire un'efficiente attuazione dei Fondi del QSC, tra cui rientra una valutazione per stabilire se sia necessario rafforzare la capacità amministrativa delle autorità e, in caso, dei beneficiari e le azioni da intraprendere a tal fine.

*Sulla base dell'art.14 proposta di Regolamento generale Fondi QSC - FESR, FSE, FEASR e FEAMP. L'Accordo viene definito "Contratto" nella proposta di Regolamento generale del 22 Aprile 2013.

Verso l'Accordo di Partenariato 2014-2020: metodologia, percorso e obiettivi

Il percorso in Italia

Per la preparazione dell'Accordo, tenendo conto del Position Paper della Commissione (**novembre 2012**), il Ministro per la Coesione Territoriale ha elaborato il documento Metodi e obiettivi per un uso efficace dei Fondi comunitari 2014-2020, aprendolo a un confronto pubblico (**dicembre 2012**). Il documento, integrato recependo le osservazioni formulate dalla Conferenza delle Regioni e Province autonome, definisce un'ipotesi di percorso per il confronto tecnico-istituzionale da cui emergono gli elementi della strategia da porre nella proposta di Accordo di Partenariato.

Successivamente all'avvio di un primo dialogo informale con la Commissione (**gennaio 2013**), l'Italia ha organizzato un partenariato con le autorità regionali, locali e altre autorità pubbliche competenti, con le parti economiche e sociali, con gli organismi che rappresentano la società civile.

Operativamente sono stati costituiti dei tavoli tecnici, uno per ciascuna delle 4 "missioni" individuate dal documento "Metodi": *Lavoro, Competitività dei sistemi produttivi e innovazione; Valoriz-*

zazione, gestione e tutela dell'ambiente; Qualità della vita e inclusione sociale; Istruzione, formazione e competenze.

I gruppi di lavoro hanno trattato, coerentemente con le proprie finalità, i 10 obiettivi tematici (OT) indicati dalla proposta di Regolamento comune sui Fondi per realizzare la Strategia Europa 2020, affrontando in modo trasversale a tutte le missioni l'OT 11, centrato sul rafforzamento della capacità istituzionale e la promozione di un'amministrazione pubblica efficiente. I Tavoli tecnici si sono riuniti tra **febbraio** e **aprile 2013**, per una prima tornata di lavoro di almeno quattro incontri, e hanno visto la partecipazione di Amministrazioni centrali, Regioni, partenariato economico e sociale coinvolto tramite audizioni dedicate.

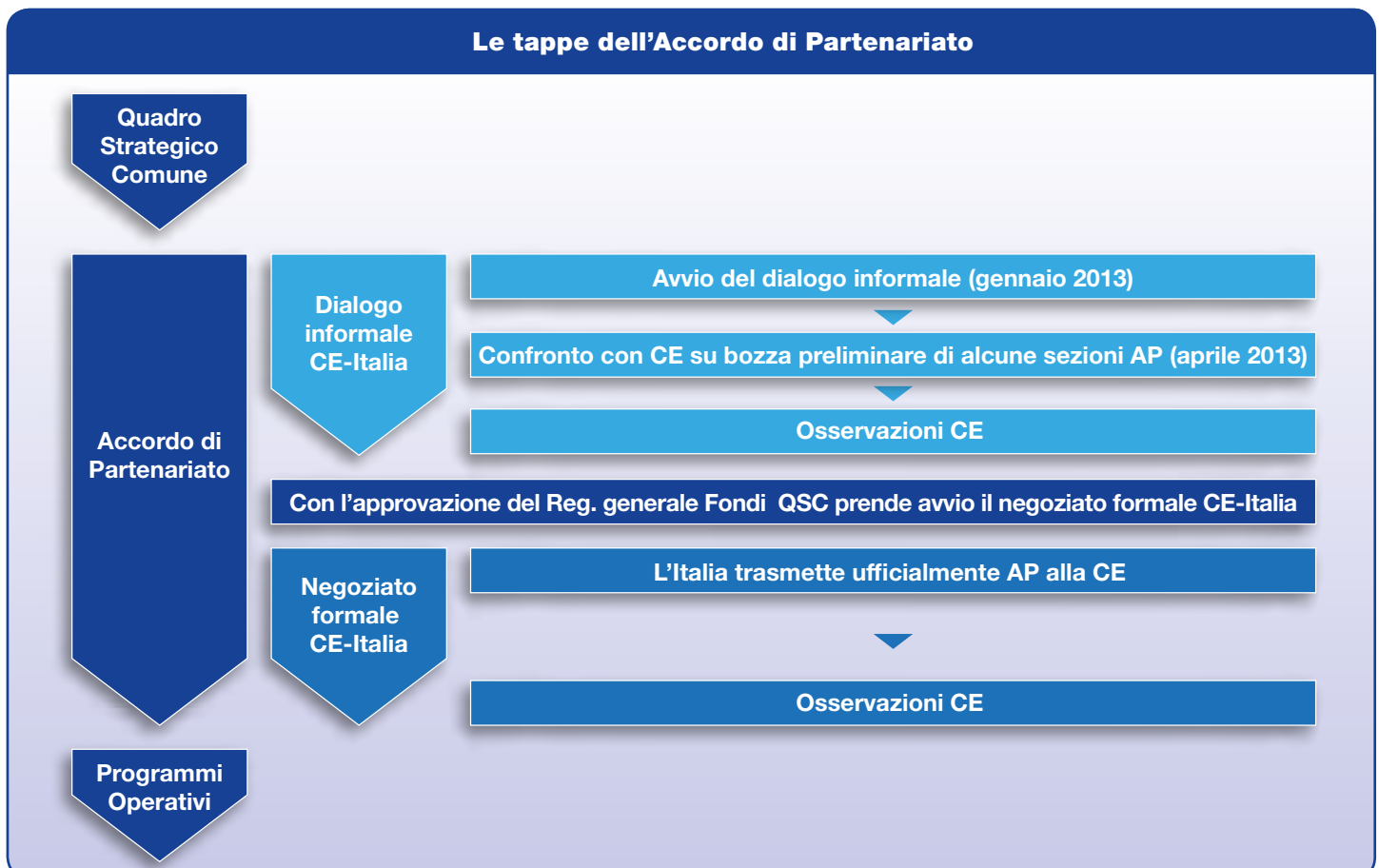
Parallelamente sono stati organizzati un gruppo tecnico *Regole e questioni orizzontali*, con compiti di analisi tecnica degli aspetti connessi alla gestione operativa dei Fondi, e tre comitati per le opzioni strategiche individuate dal documento *Metodi: Mezzogiorno, Aree interne e Città*.

Una bozza preliminare di alcune sezioni dell'Accordo scaturite dal confronto tecnico-istituzionale svoltosi tra gennaio e inizio aprile, è stata trasmessa alla Commissione europea, una cui delegazione ha incontrato negli scorsi **22-24 aprile** il partenariato italiano, in un confronto che ha visto la partecipazione attiva di tutti i partecipanti, in particolar modo delle Regioni.

Dall'incontro è derivata una sostanziale conferma sulla validità del metodo adottato e l'impegno a perseguire una maggior concentrazione degli interventi e a dedicare il necessario approfondimento alle opzioni strategiche.

Per l'avvio del negoziato formale sull'Accordo di Partenariato bisognerà attendere l'approvazione del Regolamento generale sui Fondi QSC (presumibilmente a **ottobre 2013**). Sulla base dei contenuti fissati nell'Accordo verranno implementati i **POR**, i Programmi Operativi per l'utilizzo strategico dei singoli Fondi a livello regionale, tenendo conto delle indicazioni contenute nei rispettivi Regolamenti.

Le tappe dell'Accordo di Partenariato





Prima bozza della strategia italiana

La bozza preliminare di alcune sezioni dell'Accordo di Partenariato (sezioni 1.3 e 1.5) scaturita dal lavoro dei 4 Tavoli tecnici istituiti per il confronto partenariale, e discussa durante l'incontro di aprile con la Commissione europea, contiene una prima illustrazione della strategia italiana.

Il documento **valorizza tutti gli obiettivi tematici** previsti dall'art.9 della proposta di Regolamento generale sui Fondi QSC:

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

Per ogni obiettivo tematico, in armonia con le innovazioni di metodo previste per la nuova programmazione 2014-2020 (cfr. scheda), sono stati individuati i principali **risultati attesi** supportati dai diversi Fondi e le **azioni per raggiungerli**.

Le priorità tracciate si incentrano sulla qualificazione della domanda di innovazione pubblica e privata dei territori, la valorizzazione del capitale umano, lo stimolo all'imprenditorialità innovativa, lo sviluppo sostenibile, l'occupazione e l'inclusione sociale.

Il tema della **capacità amministrativa** viene affrontato in modo trasversale con l'obiettivo di prevedere per ogni priorità tematica specifici interventi di *capacity building*, funzionali al buon esito dell'intera strategia.

Gli elementi di indirizzo che affiorano evidenziano la centralità dei principi di trasparenza, efficacia ed efficienza e, in modo peculiare, del partenariato. Gli interventi, le azioni e i programmi da realizzare dovranno essere inquadrati in un contesto in cui strategia, *governance*, livelli di responsabilità e capacità nell'attuazione saranno ben definiti e interconnessi.

Il successo di tale approccio risiederà perciò sulla costruzione di **meccanismi di confronto nazionale** in grado di assicurare un coordinamento tra i diversi responsabili della programmazione a livello centrale e regionale, sulla piena implementazione dei sistemi informativi interoperabili e sul rafforzamento delle competenze degli operatori, quali fattori irrinunciabili per tutti gli obiettivi tematici e le aree di missione.

Le 7 novità metodologiche

Il documento *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei Fondi comunitari 2014-2020* delinea per il nuovo ciclo di programmazione, precise e forti innovazioni: sia di natura generale, sia relative a ogni singolo obiettivo tematico comunitario.

Risultati attesi - Nella programmazione operativa gli obiettivi concordati dovranno essere definiti sotto forma di risultati prodotti dalle azioni previste, cioè "cosa" si intende ottenere, "dove" e "per chi".

Azioni - Per conseguire risultati è necessario definire azioni circostanziate e le relative risorse finanziarie.

Tempi previsti e sorvegliati - A ogni azione prevista dovrà essere associato un tempo medio atteso di attivazione e conclusione.

Apertura - Le precedenti tre innovazioni non saranno efficaci senza trasparenza e apertura delle informazioni e dei processi decisionali, per stimolare il coinvolgimento attivo dei cittadini.

Partenariato mobilitato - Sia nella fase discendente della programmazione (disegno dei bandi in primo luogo), sia nella "valutazione pubblica aperta" dovranno essere coinvolti tutti i soggetti potenzialmente influenzati dalle azioni o che possano dare un contributo in termini di conoscenza e competenze.

Valutazione di impatto - Sarà data centralità e impulso alla valutazione di impatto, per conoscere gli effetti delle azioni adottate sulla qualità di vita delle persone e/o sulle opportunità delle imprese.

Presidio nazionale - Dovrà essere rafforzato il presidio nazionale - attraverso task-force regionali, sopralluoghi, centri di competenza - di indirizzo e accompagnamento ai soggetti che operano nel campo delle politiche di coesione.

Le condizionalità ex ante

Un elemento fondamentale dell'impianto strategico della programmazione europea 2014-2020 è costituito dal **soddisfamento delle condizionalità ex ante**.

L'esperienza dei cicli pregressi di programmazione ha infatti insegnato che per poter ottimizzare il supporto finanziario comunitario sono necessarie delle condizioni di partenza, sono cioè indispensabili determinate premesse delle **fondamenta giuridico-normative e operative** su cui costruire la strategia settennale dei Fondi QSC. Questo approccio, sostanziato nella Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio*, implica che il trasferimento di risorse per la politica di coesione ai titolari di Programmi Operativi deve essere regolato e subordinato all'accertata e verificata presenza di determinate precondizioni.

Tali condizioni sono articolate su **due livelli**:

- per priorità tematica, così come indicate, in coerenza con la strategia Europa 2020, nell'articolo 9 della proposta di regolamento generale (cfr. articolo pag. 3);



- con riferimento ad aree trasversali di interesse nell'attuazione delle politiche comunitarie (anti discriminazione, appalti pubblici, aiuti di stato, politiche di genere).

Per ciascun ambito sono indicati i **requisiti necessari ed i relativi criteri di adempimento** con un interessante impatto di sistema determinato dall'attuazione del meccanismo delle condizionalità. In termini operativi, ogni Stato membro dovrà dimostrare alla Commissione il soddisfacimento di ciascuna condizionalità procedendo attraverso un'analisi autovalutativa. I risultati di tale analisi saranno oggetto di verifica da parte dei ser-

vizi della Commissione e rappresenteranno uno dei documenti di riferimento dell'attuale fase negoziale per la definizione dei Programmi Operativi.

Più in particolare, per quanto riguarda la **condizionalità n. 11** "Efficienza amministrativa degli Stati membri", si tratta di rilevare l'esistenza, all'interno del singolo Stato membro e delle sue diverse componenti organizzative e amministrative territorialmente distinte, di un quadro politico strategico coerente con il processo di rafforzamento della propria efficienza amministrativa.

*Art. 17 proposta di Regolamento generale Fondi QSC e Allegato IV – Condizionalità ex ante e condizionalità tematiche ex ante

Iniziative PON per la programmazione 2014-2020

Il PON *Governance* e Assistenza Tecnica 2007-2013 attraverso le due linee di intervento "Azioni mirate" per il miglioramento dell'efficacia, dell'efficienza e della trasparenza della PA (Ob. Op. I.4) e "Progetti tematici" per il rafforzamento delle strutture operative e delle competenze della PA (Ob. Op. II. 4), si pone come uno degli strumenti di supporto delle Amministrazioni in vista della programmazione 2014-2020.

Nello specifico, sono state attivate alcune iniziative che anticipano metodologie e principi di intervento del nuovo ciclo di programmazione:

- Affiancamento straordinario alle AdG dei POR Convergenza in ritardo di attuazione, con un supporto tecnico-operativo alla governance istituzionale, nella programmazione - in particolar modo per superare eventuali difficoltà in fase di start up - e nell'attuazione degli interventi.
- Diffusione di dati relativi alle attività della PA, per una gestione aperta e trasparente degli interventi che consenta di raggiungere gli obiettivi delle politiche di sviluppo an-

che con il coinvolgimento attivo di cittadini informati, occasioni di dibattito e un'efficace pressione da parte della collettività.

- Definizione e attuazione delle politiche regionali di ricerca e innovazione (Smart Specialisation Strategy regionali) prevedendo un programma di lavoro biennale per sostenere le Amministrazioni nella definizione e implementazione di interventi nel settore.
- Governance delle politiche culturali, per valorizzarne il ruolo tra i nuovi strumenti di programmazione rafforzando la capacità tecnica e operativa di Amministrazioni e strutture responsabili della progettazione e attuazione degli interventi.
- Sostegno alla costruzione di una nuova capacità amministrativa e allo sviluppo di competenze specialistiche finalizzate all'aumento della qualità dei processi tecnici e procedurali delle Amministrazioni regionali, alla riorganizzazione amministrativa e alla costruzione di reti interregionali. Ciò ha lo scopo di "anticipare" lo sforzo

per adeguare la capacità istituzionale ed amministrativa richiesta per accedere ai Programmi 2014-2020.

- Miglioramento dell'efficacia e della trasparenza dei sistemi di gestione, monitoraggio e controllo dei programmi cofinanziati, garantendo assistenza nella preparazione di assetti coerenti con gli adempimenti richiesti dall'avvio della nuova programmazione, anche attraverso lo studio dei necessari adeguamenti ai sistemi informativi.
- Consolidamento della capacità di governance in materia di politiche giovanili, con particolare riferimento agli interventi programmati nell'ambito del Piano di Azione Coesione (PAC) "giovani no profit", ma anche degli obiettivi di Europa 2020 e della Strategia europea per la gioventù.
- Rafforzamento delle capacità di normazione e delle competenze delle Amministrazioni regionali Convergenza in tema di analisi di impatto, focalizzando l'attenzione al tessuto delle PMI, come strumenti di sviluppo e competitività territoriale.