

Convention dei Presidenti e dei Segretari Generali delle Camere di commercio dell'Emilia-Romagna

Cesenatico, 1 ottobre 2013

Seconda Sessione su:

Programmazione dei fondi strutturali 2014-2020: le priorità strategiche per le imprese e per l'economia dell'Emilia-Romagna

Intervento del Presidente **Maurizio Torreggiani: Il ruolo del sistema camerale dell'Emilia-Romagna per l'utilizzo dei fondi strutturali**

Dopo la crisi finanziaria internazionale esplosa alla fine del 2008, il ruolo della politica di coesione è diventato ancora più rilevante. A fronte dei vincoli alla spesa pubblica imposti dalla politica di austerità decisa a Bruxelles, i fondi comunitari restano una delle leve fondamentali per agganciare la ripresa e consentire all'Europa di riprendere a crescere. Anche se le resistenze incontrate nel negoziato tra i Governi sulle disponibilità finanziarie del bilancio comunitario dei prossimi sette anni ne riducono oggettivamente le potenzialità. Sappiamo inoltre che i fondi europei costituiscono una **grande opportunità per lo sviluppo**, soprattutto per i territori con divario di crescita economica, come il Mezzogiorno d'Italia. Ma dobbiamo purtroppo riconoscere – lo vedremo meglio più avanti - che finora tale opportunità non è stata colta adeguatamente nel nostro Paese.

Come dimostra l'esperienza assai positiva dell'Emilia-Romagna, un efficace utilizzo dei fondi comunitari consente di promuovere la conoscenza e l'innovazione, di elevare la qualificazione della forza lavoro e di migliorare la competitività e l'attrattività dei territori, rafforzando le infrastrutture e i servizi di trasporto, migliorando i servizi ambientali e sviluppando risparmio energetico e fonti rinnovabili.

Il 2013 in questo senso va considerato un anno molto importante. E' l'anno di "cerniera" tra due cicli di programmazione. Per un verso, si deve accelerare l'attuazione degli interventi e valutare i risultati ottenuti nel settennio 2007-2013. Per altro verso, vanno impostati l'Accordo di partenariato e i programmi operativi previsti dalla nuova architettura dei fondi. Tenendo conto che la futura politica di coesione richiede compiti assai più impegnativi alle Autorità di gestione. Da un lato, il rafforzamento delle valutazioni ex ante, essenziali per mettere a fuoco indicatori e obiettivi prioritari. Dall'altro, la capacità di realizzare cambiamenti effettivi, il cui impatto nei territori dovrà risultare verificabile e misurabile.

L'approccio più ambizioso proposto risponde all'esigenza di garantire una maggiore efficacia della spesa e di superare le inadempienze che hanno finora determinato il mancato o parziale utilizzo di fondi, lasciando non pochi interventi incompiuti. Il mandato della coesione territoriale previsto dal Trattato dell'Unione Europea consiste, in sintesi, nel rimuovere gli squilibri economici, territoriali e sociali e potenziare le opportunità di inclusione sociale dei cittadini, indipendentemente dal luogo in cui

vivono. In Italia, come sappiamo, proprio nei territori più svantaggiati un insieme di fattori hanno impedito di investire efficacemente i Fondi comunitari.

Ben 271 sono le regioni europee che beneficiano dei fondi. In Europa, l'Italia è il **terzo** paese destinatario delle risorse della politica di coesione, dopo la Polonia e la Spagna. Ma i dati ufficiali attestano che negli ultimi anni l'Italia si è piazzata **penultima** (prima della sola Romania) per capacità di spesa delle risorse europee.

Certo, non vanno dimenticate le esperienze di gestione efficace come quelle riscontrate non solo in Regioni del Centro- Nord, con in testa l'Emilia-Romagna, ma anche in territori del Sud come la Basilicata. Come forse ricorderete, in uno dei vivaci confronti avvenuto negli anni scorsi tra Governo e Regioni sul grado di utilizzo dei fondi comunitari, il Commissario europeo per le politiche regionali, l'austriaco Hahn, ha riconosciuto che la ricerca di un migliore utilizzo dei fondi europei non si pone solo per il nostro Paese. Ricordando che anche nel Sud dell'Italia si può riuscire a impostare una gestione virtuosa dei fondi europei, citando l'esempio della Regione Basilicata.

Ma nel complesso le Autorità di gestione nel Mezzogiorno hanno accumulato gravi ritardi in fase attuativa. A determinare risultati complessivamente negativi hanno contribuito diversi fattori. Le diversificate scelte di programmazione adottate, orientate dai differenti contesti e fabbisogni di intervento. Le altrettanto diversificate capacità di mobilitazione tecnico-amministrativa messe in campo, unite alle difficoltà di sfruttare al meglio le opportunità del partenariato. Senza dimenticare le incertezze sulle risorse del cofinanziamento nazionale determinate dai vincoli del Patto di stabilità.

Per invertire questa tendenza, il Governo Monti ha per la prima volta attribuito a un Ministro, Fabrizio Barca, un incarico esclusivo, con un duplice obiettivo. In primo luogo, scongiurare in extremis la perdita dei fondi non impegnati o quantomeno ridurne l'entità. In secondo luogo, impostare in maniera efficace il nuovo periodo di programmazione attraverso l'Accordo di partenariato, strumento previsto dalla proposta di Regolamento della Commissione Europea per la strategia di impiego dei fondi 2014-2020. Tale scelta si è rivelata positiva e ha impresso una significativa

accelerazione alla fase attuativa della programmazione in essere, da completare entro il 2015.

Al momento dell'insediamento del Governo Monti, per i 52 programmi operativi messi in campo in Italia le spese rendicontate risultavano pari ad appena il 15 per cento del totale delle risorse. Come si legge nel Rapporto di fine mandato del Ministero per la coesione territoriale, la situazione all'inizio del 2013 è decisamente migliorata grazie al Piano d'azione per la coesione, promosso dal Ministero insieme alle Regioni, coinvolgendo i soggetti del partenariato

Le cifre ufficiali documentano che è stato completato un percorso di riprogrammazione delle risorse per circa 12 miliardi di euro, al fine di recuperare i ritardi accumulati, rilanciare i programmi in difficoltà e rafforzare l'efficacia degli interventi. La spesa certificata al 31 dicembre 2012 per il complesso dell'Italia ha raggiunto un livello pari al 37,0 per cento delle disponibilità. Ma restano vistosi divari territoriali. Mentre nel Centro-Nord si raggiunge un livello di spesa pari al 45,4 per cento delle risorse, nelle Regioni meno sviluppate (dove si concentrano i finanziamenti) la spesa si ferma al 33,2 per cento.

La nuova, più impegnativa impostazione dei nuovi fondi strutturali non troverà certo impreparata la Regione Emilia-Romagna, che si pone a livello nazionale come punto di riferimento tra le Autorità di gestione, presentando il tasso più elevato di impegno e di utilizzo dei finanziamenti del ciclo di sette anni in via di completamento. Oltre a partecipare attivamente alle fasi propedeutiche al negoziato con la Commissione europea e all'Accordo di partenariato, la Regione ha garantito il coinvolgimento del partenariato. Ha, in altre parole, condiviso con i soggetti istituzionali, con le associazioni di rappresentanza delle imprese e con le forze sociali le strategie per la programmazione dei fondi comunitari 2014-2020. Lo ha fatto con un percorso efficacemente denominato **POR per fare**, ormai in dirittura d'arrivo, che ha visto tra i protagonisti l'Assessore Bianchi e la dottoressa Diazzi, che ringraziamo per la partecipazione alla Convention e che intervengono tra poco. L'incontro organizzato dalla Regione al Palazzo dei Congressi di Bologna il 15 maggio ha, ad esempio, avuto il merito di dare impulso a livello nazionale al dibattito sull'impostazione della nuova programmazione.

Il sistema camerale è da parte sua impegnato, a livello nazionale come in ambito regionale, a svolgere un ruolo propositivo nell'attuazione delle politiche di sviluppo locale correlate all'utilizzo dei fondi strutturali. La consapevolezza della rilevanza delle politiche comunitarie per le imprese è confermata dalla convinta partecipazione del sistema camerale ai consorzi interregionali aderenti alla nuova rete comunitaria Enterprise Europe Network. Su questo aspetto rinvio a quanto dirà più avanti il Presidente della Camera di commercio di Ravenna, Natalino Gigante. Come abbiamo sottolineato nel documento di proposte approvato dalla Giunta di Unioncamere Emilia-Romagna e presentato oggi, la rete delle Camere di commercio intende continuare a svolgere un ruolo incisivo, per contribuire alla programmazione degli interventi e alla loro attuazione.

La novità principale della programmazione 2007-2013, definita attraverso il Quadro Strategico nazionale (QSN) approvato nel luglio 2007 dalla Commissione Europea, è consistita, - come ricorderete - nell'unificazione della strategia di politica regionale nazionale e comunitaria, con la relativa coincidenza temporale della programmazione finanziaria. A differenza della politica ordinaria - che persegue gli obiettivi trascurando le differenze nei livelli di sviluppo di specifici territori - la politica regionale unitaria dovrebbe garantire che gli obiettivi di competitività siano raggiunti da tutti i territori, anche e soprattutto da quelli che presentano squilibri economico-sociali. Mentre gli interventi ordinari sono finanziati con le risorse ordinarie dei bilanci, la politica regionale è finanziata da risorse aggiuntive, provenienti rispettivamente dal bilancio europeo e nazionale.

Caratteri distintivi della politica regionale di sviluppo e precondizioni per la sua efficacia sono, dunque, **l'aggiuntività** e **l'intenzionalità** dell'obiettivo territoriale. L'esperienza di questi anni dimostra che l'efficacia della politica regionale dipende dal mantenimento di una piena distinzione, sul piano finanziario e programmatico, dalla politica ordinaria. Ma richiede, allo stesso tempo, un'elevata integrazione reciproca finalizzata a comuni obiettivi di competitività. Anche la migliore politica aggiuntiva nulla può, tuttavia, se la grande massa delle risorse orientate dalla **politica ordinaria** - negli interventi per la competitività delle imprese, per la scuola, la sicurezza, la tutela del territorio, la cultura - non è anche essa rinnovata profondamente nelle modalità di impiego.

Il futuro della politica di coesione nei prossimi sette anni è stato impostato sulla base della strategia europea 2020, schema di riferimento di un'azione coordinata volta a coniugare rilancio del mercato interno e politiche di sviluppo, cercando di superare l'inadeguata politica dell'austerità e dei vincoli di bilancio che impedisce di imboccare in Europa una nuova fase di crescita sostenibile. La politica di coesione costituisce il principale strumento per lo sviluppo del bilancio europeo. Il suo punto di forza consiste nel combinare **sussidiarietà** (cioè il potere attuativo di Stati membri e Regioni) e **condizionalità** (potere di indirizzo e sanzione della Commissione).

Anche il sistema camerale è impegnato a collaborare con le istituzioni, a livello nazionale e regionale, per contribuire a impostare i nuovi indirizzi della politica di coesione, avanzando proposte per una **maggiore concentrazione delle risorse sulle priorità con maggiore valenza strategica** e per potenziare le metodologie di **verifica dei risultati**. Al fine di incrementare il valore aggiunto per le imprese, è necessario puntare su interventi di **area vasta**, privilegiando logiche **integrate** e non mono-settoriali. In effetti, pur beneficiando l'impostazione della programmazione 2007-2013 dell'esperienza realizzata nel 2000-2006, in troppi contesti regionali (non è il caso dell'Emilia-Romagna) il ventaglio delle priorità, del "cosa fare" è restato troppo ampio, contribuendo a ostacolare il perseguimento degli obiettivi programmati e delle performances di efficacia della spesa.

A conclusione del convegno nazionale sui fondi strutturali organizzato a Roma il 16 luglio da Unioncamere, il Ministro per la Coesione Territoriale Carlo Trigilia, nel sottolineare il ruolo che il sistema camerale potrebbe assolvere nella programmazione 2014-2020, ha confermato l'importanza di attenersi al criterio della concentrazione degli interventi sulle priorità a maggior valenza strategica per la competitività delle economie locali e delle imprese. Potenziando la progettualità di sistema, la rete delle Camere di commercio può contribuire in prospettiva a potenziare l'integrazione degli interventi, tenendo conto dei recenti interventi normativi, adottati a livello nazionale e regionale, per promuovere il riordino del sistema territoriale e le logiche di "area vasta".

Come sottolineato dal Ministro per gli Affari Regionali Graziano Del Rio in un intervento sul Corriere della Sera sui "vantaggi del riordino territoriale", la riforma in gestazione degli enti intermedi può aprire nel Paese un prezioso "spazio di

innovazione". Può essere l'occasione per guardare al futuro, per affrontare la sfida di ripensare le strategie di crescita e coesione, per riformulare le politiche pubbliche e riorganizzare i sistemi amministrativi. Come spazi privilegiati di innovazione, il Ministro Del Rio ha indicato, da un lato, i percorsi guidati dalle Regioni di ridisegno degli ambiti ottimali di gestione dei servizi e delle funzioni delle Unioni di Comuni e, dall'altro, il ruolo nuovo che il sistema imprenditoriale può assolvere nel quadro delle logiche di area vasta, proprio grazie alla presenza negli organismi direttivi delle Camere di commercio.

Il sistema camerale accoglie con soddisfazione il riconoscimento del Ministro del Rio e sottolinea con convinzione che la nuova programmazione dei fondi strutturali dovrà tenere conto delle modifiche normative volte a riordinare il sistema territoriale. In Emilia-Romagna, in particolare, si rafforzano in questa fase i percorsi di promozione dell'associazionismo tra enti locali, mentre con la legge regionale n. 21 del dicembre 2012") vengono fissati i criteri per il riordino territoriale, secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, individuando nella soglia dei 30.000 abitanti la dimensione ottimale ai fini della gestione associata obbligatoria delle funzioni dei Comuni. La novità maggiore risiede nel coinvolgimento nella gestione associata dei Comuni di maggior dimensione ricadenti negli ambiti territoriali ottimali (esclusi i capoluoghi di Provincia). L'apporto e l'esperienza gestionale di tali amministrazioni vengono considerati necessari per elevare, nell'ambito di una dimensione "omogenea e ottimale per area geografica", la capacità di conseguire economie di scala.

Nell'ambito del nuovo quadro normativo, il sistema camerale, in particolare, può contribuire alla gestione e attuazione di interventi di area vasta, con particolare riferimento alle tematiche che meglio rispecchiano e incrociano le competenze camerali: dalla promozione di nuova imprenditorialità, all'internazionalizzazione, all'innovazione, al credito per le PMI attraverso anche il fondamentale apporto dei confidi, alla formazione e ai servizi per il mercato del lavoro, senza trascurare la difesa della legalità per contrastare la criminalità economica.

Il sistema camerale può inoltre contribuire, in posizione di terzietà, al monitoraggio dello stato di avanzamento dei programmi e del loro impatto sul tessuto economico locale. Nella consapevolezza che è fondamentale ricostruire come stanno i fatti,

sviluppare analisi costi-benefici, misurare l'efficacia della spesa pubblica, individuarne gli effetti interrelati, raccogliere informazioni dettagliate e affidabili sui risultati economici (di produzione, occupazione ecc.) effettivamente raggiunti dai diversi progetti finanziati. In altre parole, "nutrire" i policy makers di conoscenze effettive.

La consolidata esperienza di intervento del sistema camerale conferma che lo sviluppo prende piede sul territorio, e in ragione di ciò che trova sul territorio. Per far interagire i fattori che concorrono allo sviluppo, nel modo appropriato, si avverte appunto la necessità di sapere: è un' esigenza che solo partendo dal presidio dell'ambito locale può essere meglio coltivata e concretizzata.

Mi viene da considerare ancora valido quanto affermato nel lontano 2006 da Danuta Hubner, allora Commissario europeo alle politiche regionali: il punto focale dei programmi finanziati con i fondi strutturali è la **creazione di valore aggiunto**. Non basta costruire dei buoni programmi **sulla carta**. Questi devono tradursi in **buone realizzazioni sul terreno**, per far emergere un impatto sostanziale in termini di crescita e di occupazione. E', a ben vedere, la stessa direzione indicata in Emilia-Romagna dal Patto regionale per la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva promosso dalla Regione e sottoscritto il 30 novembre 2011 da un ampio arco di soggetti, tra i quali in prima fila il sistema camerale.

Il sistema camerale ha apprezzato che la governance regionale nelle precedenti fasi dei fondi strutturali abbia valorizzato il metodo del partenariato, con una costruttiva concertazione fra attori pubblici e privati. Tematiche attuative complesse sono state affrontate in modo condiviso ed integrato, puntando al raggiungimento di crescenti livelli di efficacia. La presenza forte, responsabile, operativa del partenariato istituzionale, economico e sociale e delle autonomie funzionali ha contribuito (e dovrà continuare a contribuire) a garantire l'efficace utilizzo dei fondi comunitari. Tale scelta va proiettata perciò nel prossimo periodo di programmazione, già a partire dalla scelta degli obiettivi verso i quali indirizzare prioritariamente gli interventi, nei diversi contesti territoriali, fino alla successiva attuazione e gestione dei programmi operativi.

Grazie al provvedimento di riforma delle Camere di Commercio varato nel 2010, il sistema camerale mantiene nel radicamento sul territorio un valore aggiunto universalmente riconosciuto. Ma può allo stesso tempo mettere a disposizione degli

interventi, con logiche di sistema, una rete riconosciuta anche sul versante normativo, che si articola nelle Camere di Commercio e nelle aziende speciali, nelle Unioni regionali, nell'Unioncamere nazionale, nelle strutture specializzate di sistema, nelle Camere di commercio italiane all'estero e quelle miste. Una rete che può contribuire a livello di attuazione degli interventi a fare scattare la scintilla delle interazioni e dei collegamenti tra i vari soggetti pubblici e il mondo associativo, scintilla indispensabile per far venire fuori un buon risultato anche nell'utilizzo dei fondi strutturali.

Anche per l'utilizzo dei fondi strutturali, serve in conclusione una collaborazione tra un'ampia platea di soggetti per aprire una nuova fase di crescita. Il permanere di un critico contesto economico-sociale - con l'Italia che non aggancia ancora i dati finalmente positivi registrati dal PIL dell'Eurozona, ma è vicina a un'inversione di tendenza - spinge i soggetti istituzionali e il mondo associativo ad operare con sempre maggiore decisione in una direzione comune, a favore della competitività dei territori e delle imprese.