



CONFERENZA DELLE REGIONI
E DELLE PROVINCE AUTONOME

18/117/CR4bis/C3

POSIZIONE SUL FUTURO DELLA COOPERAZIONE TERRITORIALE EUROPEA 2021-2027

Le Regioni e Province autonome, facendo seguito al parere favorevole espresso dalla Conferenza Unificata il 9 novembre 2017 in merito al documento proposto dal Governo italiano sul Futuro della politica di coesione post 2020, nel quale è stato ribadito il valore aggiunto dell'obiettivo cooperazione territoriale europea (CTE) nelle sue tre componenti (transfrontaliera, transnazionale e interregionale), esprimono la loro preoccupazione rispetto ad alcuni elementi di criticità emersi dall'analisi delle proposte dei Regolamenti UE, relative ai fondi della politica di coesione post 2020, pubblicate a fine maggio 2018, che, qualora confermati, potrebbero avere un preoccupante impatto sulla partecipazione dell'Italia ai programmi di CTE post 2020.

Considerato che i prossimi mesi saranno decisivi per la definizione dell'assetto del quadro regolamentare della politica di coesione 2021-2027, le Regioni e Province autonome chiedono alle Autorità nazionali responsabili del negoziato con la Commissione europea di farsi portavoce delle criticità riguardanti in particolare l'Obiettivo cooperazione territoriale europea, considerato che la riduzione della percentuale di risorse complessivamente assegnate alla CTE, passata dal 2,75% al 2,5%, e l'applicazione dei criteri di assegnazione delle risorse per Stato membro, produrranno un probabile taglio netto di allocazioni finanziarie FESR per l'Italia di ben il 40% rispetto all'attuale periodo di programmazione 2014-2020.

Di seguito le principali criticità rilevate:

1) CRITICITA': la prima criticità riguarda la consistente diminuzione dell'allocazione FESR complessiva per l'Italia dei futuri programmi rientranti nell'obiettivo CTE, come effetto dell'applicazione dei nuovi criteri per il calcolo delle assegnazioni finanziarie per Stato membro. I criteri contenuti nell'allegato XXII, punto 8) alla proposta di Regolamento (EU) COM 375/final 2018 recante disposizioni comuni del Fondi del 29 maggio 2018 risultano essere estremamente penalizzanti per l'Italia, in particolare per le aree di confine montane e marittime italiane.

In base alla metodologia riportata nel Documento di lavoro Fiche 14 del 15 giugno 2018 dei servizi della Commissione (*Working document of the Commission services - Subject: Regional eligibility under the Investment for jobs and growth goal and under the European Territorial Cooperation goal (terrestrial and maritime cross-border cooperation)*), la popolazione italiana utilizzata come base di calcolo per le allocazioni finanziarie dei programmi

transfrontalieri (sia marittimi che terrestri), passerebbe dagli attuali 23.934 milioni di abitanti agli 11.357 milioni di abitanti, a seguito dell'introduzione di nuovi criteri che prevedono di conteggiare la popolazione residente entro i 25 chilometri da un confine terrestre o lungo la linea di costa del confine marittimo. L'applicazione di detti criteri, che, peraltro, richiedono di essere precisati dalla Commissione europea, comporta, secondo prime stime effettuate a livello nazionale, una diminuzione del 40% delle risorse assegnate all'Italia, con una perdita di oltre 400 milioni di euro, che porta ad una allocazione complessiva di circa 700 milioni di euro a fronte dei 1.136,7 milioni di euro dell'attuale ciclo di programmazione.

Quanto sopra a fronte delle decurtazioni di altri Stati membri che si attestano in media intorno al 12%.

I nuovi criteri, oltre a favorire le aree transfrontaliere terrestri densamente popolate (Belgio, Paesi Bassi, Lussemburgo, Germania, etc.) e con confini permeabili (senza barriere fisiche e con omogeneità linguistica), a scapito delle frontiere montuose e marittime italiane, che richiedono invece una intensificazione della cooperazione territoriale per superare le condizioni di svantaggio, non sono riconducibili ad alcuna realtà territoriale, amministrativa o statistica e pertanto non sono chiari i dati sui quali la Commissione europea si è basata per effettuare detti calcoli, considerato inoltre che INSEE ed Eurostat non elaborano dati su un perimetri così ridotti.

PROPOSTA: le Regioni e Province autonome chiedono di abolire i criteri contenuti nell'allegato XXII, punto 8 alla proposta di Regolamento recante disposizioni comuni del Fondo del 29 maggio 2018 e di reintrodurre le modalità di calcolo delle assegnazioni finanziarie per Stato membro utilizzate per il periodo di programmazione 2014-2020, basate sulla somma ponderata della quota di popolazione delle regioni frontaliere e la quota della popolazione totale di ogni Stato membro, così come previsto dall'allegato VII, punto 8) del Regolamento (CE) 1303/2013 recante disposizioni comuni sui fondi SIE, A queste vanno aggiunte le quote di popolazione corrispondenti alle NUTS3, anche non frontaliere, che già sono inserite nelle aree dei programmi in corso e, in ogni caso, vanno individuati criteri che non penalizzino l'Italia avendo, rispetto ad altri Stati membri, numerosi confini, sia terrestri che marittimi.

2) CRITICITA': altra criticità riguarda la definizione delle aree di cooperazione. Per quanto le aree NUTS3 (Province) considerate per il calcolo delle assegnazioni finanziarie agli Stati membri per la cooperazione transfrontaliera terrestre e marittima, come risultanti dalla sopra richiamata Fiche 14 del 15 giugno 2018, possano non corrispondere *ex se* anche ai territori ammissibili ai predetti programmi, le Regioni e Province autonome hanno rilevato importanti omissioni, in detto documento, rispetto a NUTS3 che storicamente o, comunque, nell'attuale ciclo di programmazione 2014-2020 sono riconosciuti ammissibili.

La mancata considerazione di dette NUTS3, che si presume conseguenza dell'applicazione dei criteri trattati al primo punto, sia per i transfrontalieri terrestri (Lecco, Biella, Novara, Pordenone, Vicenza, Treviso) che per i transfrontalieri marittimi (Ascoli Piceno, Barletta-Andria-Trani, Campobasso, Teramo, Pescara, Chieti, Padova, Rovigo, Venezia - confine con la Slovenia e con la Croazia - e tutto il territorio della Regione Friuli Venezia Giulia), oltre a comportare un arretramento rispetto ai livelli di cooperazione che si sono nel tempo consolidati a beneficio delle popolazioni di detti territori, risulta essere una inaccettabile risposta dell'Unione europea alla importante decurtazione delle risorse per l'Obiettivo cooperazione territoriale europea per l'Italia.

Per quanto concerne la definizione di "aree funzionali contigue" in ambito transnazionale, non si ritiene giustificato il riferimento esclusivo all'esistenza di strategie macro-regionali o di bacino marittimo, in quanto il concetto di *funzionale* attiene ad un principio di geografia economica basato sulla presenza di interconnessioni economiche, sociali, territoriali e culturali tra una certa area e fra quell'area e gli altri Paesi.

PROPOSTA: le Regioni e Province autonome chiedono che una riconsiderazione degli spazi di cooperazione transfrontaliera terrestre e marittima non vada a detrimento di aree già eleggibili alla cooperazione transfrontaliera terrestre, praticamente tutta in area montana alpina, e marittima.

L'Italia conferma inoltre l'interesse all'area attuale del programma Europa Centrale, l'unico che consente la collaborazione con i Paesi del gruppo di Visegrad e fra Adriatico e Baltico. Il Comitato di sorveglianza e il Comitato nazionale italiano del Programma hanno condiviso due documenti (*Input Paper* e *Territorial Impact Analysis*) per riaffermare l'importanza di questo spazio di cooperazione transnazionale.

3) CRITICITA': ulteriore criticità riguarda l'inclusione della cooperazione transfrontaliera marittima come componente dei programmi transnazionali, secondo quanto risulta dall'articolo 3 della bozza di Regolamento (EU) COM 374/final 2018.art.3.

La dimensione transfrontaliera marittima viene quindi a perdere la sua natura di componente autonoma del futuro Obiettivo CTE, a fronte di programmi transfrontalieri marittimi che sono al secondo o terzo ciclo di programmazione.

Le Regioni e Province autonome evidenziano che detta proposta, che fa invece salva l'autonomia della cooperazione transfrontaliera terrestre, sulla base di quanto riportato nella Comunicazione "Rafforzare la crescita e la coesione delle regioni frontaliere della UE" COM(2017) 534 final del 20 settembre 2017, appare non sostenuta da analoghi approfondimenti e documenti dedicati dalla Commissione UE alla cooperazione transfrontaliera marittima.

Al contrario, sono stati effettuati analisi e approfondimenti riportati in una serie di documenti quali il *Position Paper* del Programma Italia-Francia Marittimo, il

Position Paper del Programma Italia-Albania-Montenegro e il documento di Interact del maggio 2017, che portano evidenze di risultati concreti delle politiche e delle iniziative effettivamente congiunte attuate con tali programmi e correlate alle politiche regionali che caratterizzano queste aree in vari settori (tra gli altri: gestione dei rischi, sviluppo delle PMI, sicurezza marittima, collaborazione fra i porti, protezione e valorizzazione delle risorse naturali e culturali).

Detta proposta risulta inoltre iniqua poiché penalizza la cooperazione degli Stati del sud Europa, in particolare l'Italia e la Grecia, ma anche i Paesi del Baltico, a vantaggio di altri Stati del nord, centro ed est Europa, caratterizzati da confini terrestri.

Si evidenzia che, in controtendenza rispetto alla proposta della Commissione di ricomprendere la dimensione marittima all'interno dei programmi transnazionali, la bozza di Regolamento (EU) COM 375/final 2018, sopra richiamata, rafforza in maniera significativa la cooperazione con le "Outermost Regions" ad esclusivo beneficio solo di alcuni specifici Stati. A questo si aggiunga che a detta componente viene destinato ben il 3,2% delle risorse dell'Obiettivo cooperazione territoriale europea e, inoltre, si consente un tasso di cofinanziamento superiore al limite del 70% previsto per gli altri programmi.

Allo stesso modo, risulta singolare lo specifico riferimento alla cooperazione transfrontaliera marittima laddove esista un non meglio precisato "*fixed link*".

Infine, detta proposta risulta inefficace in quanto, il proposto, e poco chiaro, riposizionamento della cooperazione transfrontaliera marittima nell'ambito della cooperazione transnazionale e cooperazione marittima, non potrà avere lo stesso impatto concreto che hanno avuto, e stanno avendo nell'attuale periodo di programmazione, i programmi di cooperazione transfrontaliera marittima, avendo questi costruito importanti legami, connessioni ed esperienze specializzate sullo sviluppo locale delle aree costiere e marittime che non devono essere abbandonate ma rafforzate e ulteriormente valorizzate, anche attraverso la condivisione di tale esperienza con nuove aree NUTS 3 posizionate lungo frontiere marittime separate da un massimo di 200 km.

PROPOSTA: le Regioni e Province autonome chiedono:

- a) l'inserimento, all'art. 3 della proposta di Regolamento (EU) COM 374/final 2018, della cooperazione transfrontaliera marittima nell'ambito della componente 1 relativa, attualmente, alla sola cooperazione transfrontaliera terrestre;
- b) di considerare l'inserimento, nei futuri programmi di cooperazione transfrontaliera marittima, di aree NUTS 3, posizionate lungo frontiere marittime separate da un massimo di 200 km.

4) CRITICITA': la ripartizione delle risorse tra le 5 nuove componenti dell'Obiettivo cooperazione territoriale europea appare penalizzante per l'Italia in quanto, mentre è diminuita notevolmente la percentuale di risorse assegnate

alla componente 1 transfrontaliera (dal 74,05% al 52,7%), che garantisce una maggior ricaduta e concretezza dei risultati in Italia, è aumentata la percentuale a favore della componente 2 transnazionale e soprattutto sono state introdotte due nuove componenti, la componente 3 (regioni ultraperiferiche), che non interessa l'Italia, e la componente 5 (investimenti interregionali sull'innovazione) che verrà gestita direttamente dalla Commissione europea a scapito della componente 4 (cooperazione interregionale), che ha comportato l'esclusione dell'attuale programma INTERREG EUROPE, pur essendo l'unico programma ad aver previsto la possibilità di scambio di esperienze e di buone pratiche con tutte le regioni europee, senza limitazioni geografiche, nonché l'unico programma che ha espressamente previsto un collegamento con le politiche di mainstreaming. Tale tipo di cooperazione sarà possibile attraverso i programmi *mainstream* (art. 17 (d) v) reg.to generale), attraverso un meccanismo simile a quello di cui agli art. 96(3)(d) reg. 1303/2013 per la programmazione 2014-2020 e 37(6)(b) Reg. 1083/2006 per la programmazione 2000-2006. Posto che le Autorità di Gestione non hanno, se non in pochi e poco rilevanti casi, fatto ricorso a queste possibilità, e che, al contrario, il Programma Interreg Europe ha rappresentato una concreta possibilità di scambio di buone pratiche tra tutte le Regioni europee, la cancellazione di quest'ultimo appare immotivata.

PROPOSTA: le Regioni e Province autonome chiedono, in coerenza con il punto 3), che l'articolo 9 della bozza di Regolamento (EU) COM 374/final 2018 vada rivisto prevedendo una diversa distribuzione dei pesi %:

- a) un aumento della dotazione finanziaria della componente 1, ora limitata alla sola cooperazione transfrontaliera terrestre, associata alla reintroduzione della cooperazione transfrontaliera marittima, in continuità con l'attuale periodo di programmazione 2014-2020, ed una contestuale riduzione della componente 2 (cooperazione transnazionale e marittima);
- b) una riduzione della nuova componente 3 (regioni ultra-periferiche), cui è stata assegnata una quota del 3,2% che appare assolutamente sproporzionata rispetto alla popolazione coinvolta;
- c) un incremento della componente 4 (cooperazione interregionale), oggi limitata all'1,2% al fine di includere, oltre ai programmi INTERACT ed ESPON, anche il programma INTERREG EUROPE. Le Regioni e Province autonome ritengono che l'attuale Programma di cooperazione interregionale abbia rappresentato un valido strumento per facilitare lo scambio di esperienze tra Regioni europee, coinvolgendo nel processo le Autorità di Gestione dei Programmi *mainstream*: se ne chiede pertanto la sua reintroduzione all'interno della componente 4. In alternativa, si chiede che la previsione di cui all'art. 17 (d) v) sia esplicitata e che i meccanismi attuativi siano di facile implementazione e gestione per le Regioni.

5) CRITICITA’: desta preoccupazione il fatto che, per la componente 5, fortemente innovativa ed evoluzione di esperienze di reti interregionali in essere, non sia stato specificamente indicato il carattere di cooperazione del programma, sia negli obiettivi che nella previsione di una modalità di regia atipica rispetto alla specificità della CTE (regia diretta o indiretta)

PROPOSTA: le Regioni e Province autonome ritengono che la partecipazione e “ownership” da parte degli Stati membri e delle Regioni europee, sia un elemento fondamentale al fine di garantire concretezza ed efficacia, oltre un reale coinvolgimento dei territori nei programmi di CTE. Per questo motivo si considera necessario mantenere il modello di gestione condivisa, adottato per tutti i programmi di CTE (cd. *shared management*). Anche nel caso di programmi che adottino la formula innovativa, sperimentata dal programma ESPON con la costituzione di un GECT, è fondamentale venga ulteriormente rafforzato il ruolo del Comitato di Sorveglianza, quale organo decisorio al quale partecipano, tra gli altri, i rappresentanti di tutti gli Stati membri eleggibili ad ogni specifico programma di CTE.

6) CRITICITA’: un ulteriore elemento di grave preoccupazione è rappresentato dalla diminuzione del tasso di cofinanziamento comunitario che passa dall’85% al 70% per i programmi di CTE riguardanti le frontiere interne dell’Unione europea.

PROPOSTA: le Regioni e Province autonome chiedono che, come per l’attuale periodo di programmazione, lo Stato si faccia carico del cofinanziamento nazionale della CTE, a copertura della spesa pubblica totale (quota comunitaria più cofinanziamento nazionale) a favore di Enti pubblici ed Enti pubblici equivalenti.

7) CRITICITA’: uno specifico punto di riflessione deve infine essere dedicato ai programmi di cooperazione esterna attualmente collocati nell’ambito dello Strumento Europeo di Vicinato. Tra questi, di fondamentale interesse per la cooperazione italiana nel Mediterraneo, i programmi ENI CBC MED e Italia-Tunisia, che, nel tempo, hanno saputo creare una rete molto fitta di relazioni tra attori delle due sponde del Mediterraneo, ottenendo benefici comuni per i territori coinvolti ed un rafforzamento della fiducia reciproca. Va inoltre sottolineato che l’Italia ha avuto un ruolo da protagonista nei programmi CBC, sia in relazione alla loro *governance*, sia in considerazione dell’alto numero di enti italiani coinvolti nei progetti finanziati.

La riconduzione all’interno di un unico quadro di riferimento, rappresentato dalla CTE Interreg, dei programmi di cooperazione esterna (gli attuali ENI CBC attuati con paesi terzi), comporta alcuni rischi da valutare con particolare attenzione e cautela.

Infatti, il modello di cooperazione prefigurato nella proposta di Regolamento INTERREG, prevede, per quanto riguarda la componente marittima, l'integrazione di programmi di cooperazione interna ed esterna: un orientamento che rischia di annullare quelle specificità, in termini di obiettivi strategici e modalità attuative, che hanno sinora caratterizzato i programmi ENI CBC e ne hanno reso possibile l'efficace attuazione.

PROPOSTA: le Regioni e Province autonome ritengono che, all'interno del nuovo Regolamento INTERREG, sia importante mantenere, anche per la componente marittima, la specificità dei programmi CBC esterni, che non possono seguire per intero principi, regole e obiettivi della cooperazione comunitaria interna, nei quali, i Paesi partner, difficilmente potrebbero riconoscersi. Questa specificità, seppure in un contesto di coordinamento rafforzato tra programmi, dovrebbe concretizzarsi in una maggiore flessibilità, sia nella scelta degli obiettivi strategici, tenendo conto per esempio delle priorità indicate congiuntamente dai paesi nei periodi programmatici 2007-2013 e 2014-2020, sia nella definizione delle regole di esecuzione applicabili. Solo a queste condizioni una proposta europea di cooperazione con i Paesi partner potrebbe rivelarsi interessante e attrattiva per questi ultimi.

Inoltre, nella definizione dei futuri programmi, è importante salvaguardare la continuità degli spazi di cooperazione attuali, e con essa il valore dell'esperienza passata e dei risultati conseguiti, facendo in modo che le reti istituzionali tra attori di livello governativo e locale possano continuare a trovare nei programmi un quadro privilegiato per una cooperazione multilivello e multitematica, sulla base dei principi di *differentiation*, *joint ownership* e *flexibility* che hanno ispirato la revisione della Politica Europea di Vicinato nel 2015.

Infine, è fondamentale che la Commissione europea definisca quanto prima, nell'impostazione del quadro regolamentatore e attuativo, le modalità di dialogo e consultazione con i Paesi *partner*, per garantire il loro pieno coinvolgimento e il livello di cooperazione raggiunto dagli attuali programmi CBC.

Roma, 20 settembre 2018