

**VERSO LA**

**PROGRAMMAZIONE**

**2014 - 2020:**

**IL CASO LAZIO**

**GIAN PAOLO MANZELLA**

# **VERSO LA PROGRAMMAZIONE 2014 - 2020: IL CASO LAZIO**

**GIAN PAOLO MANZELLA\***

Consiglio Regionale del Lazio - Gruppo per il Lazio  
Vice Presidente Commissione Affari Comunitari e Internazionali



Diversi elementi spiegano perché, in occasione della programmazione comunitaria 2014-2020, il Lazio abbia reimpostato il proprio approccio ai Fondi Strutturali.

Vi è, innanzitutto, la consapevolezza di un *track record* amministrativo mediocre. Si esce da un periodo 2007-2013 travagliato, con una storia di ‘revisioni’ e rapporti complessi con Bruxelles<sup>1</sup>; di interventi ‘incagliati’, come quelli di ingegneria finanziaria; di un profilo di spesa lento, che collocava il Lazio tra le regioni fanalino di coda sul punto.

Un secondo elemento caratterizzante la ‘circostanza’ della Regione Lazio è stato, poi, l’insufficiente raccordo dell’intervento europeo con quello regionale. Tra i due non c’è mai stato un quadro unitario. La strada regionale e quella comunitaria non si sono incontrate e, nel prevalere di logiche ‘a canne d’organo’, si è pregiudicato il consolidarsi di una massa critica degli interventi finanziati: i due canali di intervento non si sono sommati.

Un aspetto che ne porta con sé un altro, quello del ‘riconoscimento’ di un impatto limitato dei fondi europei sull’economia territoriale, di una loro quasi ‘invisibilità’<sup>2</sup>. Pensiamo solo a quanto è difficile, anche dopo diversi periodi di programmazione, legare la realizzazione di azioni emblematiche alla dimensione europea e indicare le specifiche attività realizzate ‘grazie’ alle risorse

comunitarie. Indicatori tanto sintomatici quanto significativi di aspetti problematici più generali quali la polverizzazione delle risorse e l’assenza di integrazione progettuale.

In aggiunta a questi profili vi è l’insufficiente conoscenza, nel territorio, delle questioni relative ai finanziamenti europei. Le amministrazioni, le imprese, le Università e i cittadini hanno difficoltà ad entrare in contatto con le possibilità europee e ad accedervi. E, quando lo fanno, questo avviene in maniera spontanea, rispondendo alle sollecitazioni episodiche di progettisti piuttosto che all’interno di un impianto strategico definito dall’attore pubblico in base alle vocazioni ed alle esigenze del territorio.

Va, infine, registrato uno *standing* insufficiente della nostra regione sul piano delle relazioni europee. In un’Unione in cui la dimensione regionale ha un preciso spazio politico-amministrativo, il Lazio non lo ha riempito. Pochi esempi. Non c’è stata definizione delle aree di interesse per la sua azione comunitaria; sono mancate indicazioni per quel che concerne le alleanze strategiche con altre aree territoriali; la partecipazione ai progetti di finanziamento diretto è stata rapsodica; vi è stata una sostanziale assenza nei processi di consultazione promossi dalla Commissione per ottenere pareri e suggerimenti sulle politiche in via di preparazione. La nostra Regione non ha mai svolto quel ruolo *leader*, aggregante di altre regioni che avrebbe

dovuto e potuto svolgere. Tutt'altro. Anche in questo caso vi sono indicatori tanto sintomatici quanto significativi: la scarsa attenzione alle attività del Comitato delle Regioni; la mancata partecipazione ad importanti associazioni di

tutela degli interessi regionali a livello europeo; la marginalità della sua partecipazione agli *Open Days*, l'evento annuale di *networking* organizzato dalla Commissione e dal Comitato delle Regioni.

## 2.

Diversi, dunque, i problemi che caratterizzavano l'esperienza europea della Regione ai nastri di partenza. Elementi che attraversano lo spettro: hanno a che vedere con la capacità di indirizzo, con l'effettività dei processi di spesa, con la 'visibilità' dei fondi strutturali, con la conoscenza delle possibilità europee tra gli operatori, con il sistema 'relazionale' sviluppato a livello comunitario. Aspetti diversi e che segnalano, visti nel loro insieme, una 'mancata assunzione' del ruolo che il livello regionale è chiamato a svolgere in questa fase storica. Tanto più quando si parla di politica di coesione. È chiaro, infatti, che il rilievo della dimensione regionale che caratterizza questa politica comunitaria assume, in questa congiuntura europea così fragile, una specificità ulteriore: che va colta. Emerge infatti, con tutta la sua rilevanza, il fatto che quella di

coesione sia l'unica tra le *policies* comunitarie che 'filtri' da Bruxelles sino ai comuni più piccoli: l'unica che, riconoscendo opportunità finanziarie - e non solo - sia effettivamente in grado di creare legami consistenti tra Europa e cittadinanza. Ed è precisamente questo ruolo di interfaccia a far sì che la Regione sia tenuta ad indossare una veste diversa da quella di mero ente di spesa. Non c'è, insomma, solo l'obbligo di indirizzare e gestire bene le risorse ma, accanto a questo, anche quello di diffondere conoscenza rispetto alle possibilità europee a disposizione di cittadini, enti e imprese; di 'fare' cultura europea; di 'fare rete' con regioni di altri Stati membri. Di 'europeizzare', insomma, l'attività regionale e, così facendo, contribuire a ricostruire quel legame tra la cittadinanza e l'Unione che in questi anni è andato progressivamente sfilacciandosi.

# 3.

A questi elementi altri se ne debbono aggiungere a spiegare la ‘nuova centralità’ che la questione europea sta vivendo nella nostra regione.

Sul piano politico conta, e molto, il fatto che la programmazione 2014-2020 coincida, nella sostanza, con l’avvio della legislatura di governo. E non è casuale che la campagna elettorale sia stata condotta con un *imprinting* molto chiaro ed esplicito in questo senso: con il riferimento alla prospettiva di costruire una *Regione Europea dell’Innovazione*<sup>3</sup>. Non c’è solo questo, però. C’è anche il fatto che gli assi strategici caratterizzanti questo periodo di programmazione – quelli dell’innovazione e della lotta all’esclusione – aderiscono pienamente alle caratteristiche socioeconomiche del Lazio. La strategia europea ‘parla’ cioè in maniera molto comprensibile ad una realtà, come quella laziale, che vede un grandissimo potenziale inespresso nel campo della ricerca e del suo innesto nella vita produttiva e sociale e che, d’altra parte, vive questioni problematiche sul versante dell’inclusione, direttamente legate alla sua dimensione di ‘regione metropolitana’. Se c’era una sorta di ‘regione-tipo’ nella testa di chi disegnava queste priorità essa aveva, insomma, caratteristiche non troppo dissimili da quelle del Lazio.

D’altra parte c’è anche una contingenza finanziaria che spiega quest’attenzione. Una situazione di bilancio strutturalmente ‘ingessata’ e gli impegni incorsi con il D.L. n. 35 del 2013 per il pagamento dei debiti ai propri fornitori hanno fatto sì che i fondi europei divenissero l’unica fonte di risorse ‘libere’ per gli investimenti regionali<sup>4</sup>. È solo nella dimensione europea - se si escludono le risorse del Fondo di Sviluppo e Coesione - che il Lazio ha disponibilità finanziarie per la sua azione<sup>5</sup>. Un dato che non può che risaltarne l’importanza.

Non va infine sottovalutata quella che può definirsi la vocazione ‘culturale’ della nuova presidenza. Ha il suo peso, infatti, la circostanza che, per la prima volta, a governare la Regione sia una personalità con un’esperienza politica diretta di livello europeo. Un aspetto che influisce, ed influirà, sull’atteggiamento nei confronti dei temi europei come testimoniato dall’immediata ricerca di un rapporto diretto con gli organi comunitari competenti in materia. E così, già a ridosso dell’insediamento, si è riavviata la collaborazione con la Banca europea per gli investimenti per l’individuazione di strumenti finanziari destinati alle piccole e medie imprese e, successivamente, vi è stato un significativo approfondirsi dei rapporti con la Commissione Europea, culminato con incontri tra il Presidente Nicola Zingaretti e il responsabile delle politiche regionali, Johannes Hahn.

# 4.

E' una nuova centralità che, anche grazie ad una piena sintonia tra Giunta e Consiglio Regionale, si è tradotta in scelte molto concrete: sul piano effettivo, degli indirizzi, dell'organizzazione e della gestione del partenariato<sup>6</sup>.

**4.1** Venendo al primo di essi si è impostata un'azione – tutta in *Zona Cesarini* - per il recupero dei fondi europei non spesi, che collocavano la regione nelle retrovie a livello nazionale, con il rischio, molto concreto, di perdere delle risorse. Ed è così che, tra il Maggio e il Dicembre 2013 sono stati certificati 861 milioni di Euro con una 'azione straordinaria di riprogrammazione' di 481 milioni di euro, di cui 264 del FESR, 160 del FEASR e 57 del FSE<sup>7</sup>. Un dato che ha reso il Lazio la terza Regione italiana per percentuale di spesa certificata e la prima per quel che concerne il FESR.

Negli stessi mesi la Regione si è poi impegnata in un negoziato sulle risorse che, anche in virtù dell'accelerazione impressa dal punto di vista della spesa delle risorse del settennio precedente, ha avuto quale risultato un aumento delle disponibilità finanziarie per il prossimo. Queste ultime hanno raggiunto, infatti, i 2.7 miliardi di Euro, di cui 913 relative al Fondo per lo sviluppo economico, 957 per quello destinato al Sociale e 780 al settore agricolo: l'incremento rispetto alla precedente programmazione è stato di circa 470 milioni, dei quali 169 per il FESR, 221 per il Fondo sociale europeo e 80 relativi al FEASR.

**4.2** Sul piano politico si è affrontato con decisione un tema cruciale come quello dell'assenza di un' 'anima strategica' del processo di spesa dei fondi europei. Lo strumento per costruirla è stato quello di 'funzionalizzare' le risorse comunitarie a specifici obiettivi emersi, sin dalla fase elettorale, in sede 'politica'. Il risultato, con un disegno innovativo, è stato quello di legare gli obiettivi europei a quelli interni definendo un quadro strategico comune ai due livelli. Un dato che ne rivela altri. Innanzitutto la decisione di affrontare la situazione di 'scollamento' tra il piano regionale e quello europeo sul versante degli obiettivi e degli indirizzi. E, in parallelo, quello di far sì che il livello politico - gli atti sono 'passati' sia in Giunta, sia in Consiglio - assumesse sino in fondo l'intrinseca politicità che va riconosciuta ai fondi europei.

È un processo che è stato impostato in prima battuta con il "Documento di economia e finanza regionale 2014-2016" e, successivamente, con le "Linee di indirizzo per un uso efficace delle risorse finanziarie destinate allo sviluppo 2014-2020", che hanno stabilito le risorse finanziarie disponibili per i singoli obiettivi strategici individuati a livello politico<sup>8</sup>.

Il quadro strategico che ne emerge è chiaro. La regione sta puntando, in attuazione delle indicazioni comunitarie e del principio di concentrazione, su obiettivi che si riconducono alle tematiche dell'innovazione, dello sviluppo

sostenibile e dell'inclusione sociale. E così, accanto all'estensione dell'utilizzo della banda larga e alla realizzazione della Banda Ultralarga (l'Obiettivo Tematico n. 2) - che va considerato il progetto qualificante dell'intero esercizio, a cui sono state indirizzate risorse anche da comparti in apparenza 'lontani' come quello agricolo - si ritrovano altre priorità:

- il sostegno alla ricerca e al trasferimento tecnologico dalla ricerca alle imprese e tra settori produttivi (a cui sono assegnati 210 milioni di euro destinati all'OT1);
- l'accesso al credito per le PMI, il sostegno alla nascita e allo sviluppo delle startup, l'internazionalizzazione e misure per la competitività delle imprese agricole (600 milioni, OT3);
- interventi legati all'energia sostenibile ed alla qualità della vita (cui andranno 240 milioni, OT4);
- le iniziative per il miglioramento delle condizioni climatiche e il contenimento dei rischi ambientali (220 milioni, OT5);
- la tutela dell'ambiente e la valorizzazione delle risorse culturali e ambientali (70 milioni di euro, OT6);
- azioni per la riduzione della disoccupazione, in particolare quella giovanile, (con oltre 330 milioni di euro, OT8);
- le attività volte all'inclusione sociale ed alla lotta alla povertà (345 milioni, OT9);
- il tema dell'istruzione e della formazione (320 milioni, OT 10).

In aggiunta a tali tematiche vi sono due "opzioni strategiche" che avranno specifico rilievo sul piano degli indirizzi<sup>9</sup>. La prima, alla luce della sua centralità nei regolamenti europei, è quella dello sviluppo urbano, una delle priorità del prossimo periodo di programmazione e che, per il carattere di regione metropolitana del Lazio, avrà importanza strategica e dovrà prevedere il rafforzamento delle forme di raccordo con l'amministrazione comunale<sup>10</sup>. La seconda è quella delle 'aree interne' e, cioè, gli interventi dedicati al rilancio di zone geografiche collegate in maniera insufficiente ai centri urbani e dei servizi, una questione che nel Lazio ha una rilevanza derivata dalle caratteristiche della distribuzione spaziale degli insediamenti, con 264 dei 378 comuni della regione che rientrano in questa categoria<sup>11</sup>.

**4.3** Tale passaggio politico è stato doppiato sul piano amministrativo. Anche qui con precisi punti di svolta.

**4.3.1** Innanzitutto con l'istituzione, presso l'Assessorato al Bilancio, di una struttura *ad hoc* - la Cabina di Regia per l'attuazione delle politiche regionali ed europee - cui è stata attribuita la responsabilità del coordinamento della programmazione e della gestione dei fondi europei<sup>12</sup>. E' una scelta che 'dice' diverse cose sulla strategia perseguita.

La prima è quella di affrontare, anche dal profilo amministrativo, uno dei nodi della programmazione precedente - quello, appunto, dello scollamento tra i diversi strumenti finanziari - che aveva portato a polverizzazione della spesa e difficoltà nei progetti integrati. Il nuovo Ufficio svolge, infatti, funzioni di raccordo della programmazione e delle diverse decisioni di spesa. Ed in questo caso la scelta di collocarlo



in un luogo amministrativo ‘neutrale’ rispetto alle ‘materie’ dei Fondi indica l’attenzione alla funzione di ‘regia’ che è chiamato a svolgere tra i diversi soggetti titolari della spesa per FESR, FSE e FEASR, garantendo così l’integrazione delle programmazioni pur mantenendo programmi operativi monofondo.

Non c’è solo questo, però. Il secondo elemento che rileva nella sua collocazione è la responsabilità dell’Ufficio di intercettare le risorse disponibili da diversi canali e di indirizzarle verso le finalità strategiche unitarie stabilite con i ricordati atti di indirizzo. Tanto più in un momento in cui il Bilancio assume una centralità anche maggiore rispetto ad altre fasi – per il processo di *spending review*, ad esempio – il risultato è che ogni possibile extragetto di risorse finanziarie troverà immediata destinazione in un quadro unitario.

Vi è, infine, un terzo elemento da sottolineare. La decisione di chiamare a guidare l’Ufficio professionalità provenienti dal Ministero dello Sviluppo Economico rivela, infatti, la strategicità attribuita all’Ufficio, il suo incardinarsi nella nuova politica di coesione definita dal dicastero di Via Veneto, la scelta di potenziare i raccordi con i diversi livelli istituzionali - statali e comunitari - per ottimizzare la gestione delle risorse a disposizione della Regione.

**4.3.2** Per molti versi analogo a quello condotto in tema di coordinamento dei Fondi è stato il riassetto organizzativo delle società regionali che operano nel settore dello sviluppo economico, con l’incorporazione in Sviluppo Lazio delle altre società del settore<sup>13</sup>. Anche in questo caso si attendono precise ricadute sul piano della *performance* europea della Regione. E questo perché oltre che nella necessità di attuare le normative che impongono la riduzione dei costi, il riordino trova una delle sue ragioni nell’obiettivo di assicurare una *governance* unitaria delle

risorse comunitarie ed in particolare quelle del FESR, considerate le competenze dell’agenzia di sviluppo<sup>14</sup>.

**4.4** Il quarto aspetto qualificante l’attività condotta, in questo caso sul piano della concertazione, è stata la firma - con l’insieme delle rappresentanze sociali, sindacali e di categoria - del “Patto per lo sviluppo e per il lavoro”, avvenuta il 30 aprile 2014. L’atto ha un preciso *imprinting* europeo. Non solo perché definisce “la programmazione dei Fondi europei 2014-2020 (...) la spina dorsale delle politiche di sviluppo per il territorio della Regione Lazio”, ma perché, in attuazione del codice approvato dalla Commissione, costruisce il quadro generale del partenariato nei prossimi anni. Nell’addentrarsi in un ambito controverso come quello dell’effettività della concertazione si sono voluti stabilire alcuni punti fermi. Le parti hanno, in primo luogo, concordato l’allineamento tra programmazione regionale ed europea che si era andato definendo nei mesi precedenti e le priorità strategiche della legislatura 2013-2018. Su queste basi sono stati poi individuati ambiti prioritari sui quali definire specifici interventi che saranno periodicamente aggiornati<sup>15</sup>. In qualche misura si è così ‘chiuso il cerchio’ tra livello europeo e regionale, con l’effetto di avviare tra gli *stakeholders* un dialogo sull’utilizzo delle risorse comunitarie basato su una visione comune: relativamente alle scelte strategiche, alle metodologie ed agli ambiti di intervento dei prossimi anni. Un dialogo che, come previsto dal Patto, non dovrà muoversi solo all’interno delle regole formali del partenariato fissate dalla regolamentazione comunitaria. Precisamente per aumentarne il radicamento tra i soggetti che vi partecipano è previsto infatti anche un ulteriore appuntamento, gli “Stati generali del partenariato”. In quest’occasione pubblica - di natura più propriamente politica - ci sarà, infatti, la presentazione dei risultati ottenuti dal lavoro di concertazione sugli specifici programmi e l’indicazione delle priorità emerse dal confronto tra l’amministrazione e le parti sociali.

# 5.

Ai passi compiuti sul piano degli indirizzi e della loro assunzione politica, dell'organizzazione per il coordinamento dei Fondi e della attuazione del partenariato fa ora seguito un'attività amministrativa, svolta in collaborazione con gli *stakeholders*, focalizzata su:

- la redazione dei programmi e dei piani operativi che dovranno essere inviati alla Commissione europea entro il 22 luglio;
- la preparazione dei documenti strategici necessari al soddisfacimento dei requisiti di condizionalità *ex ante* previsti dagli articoli 18 e 19 del Regolamento UE n. 1303/2013 in materia di:

- specializzazione intelligente (detta strategia 3S dal suo nome in inglese, *Smart Specialisation Strategy*);

- infrastrutture per la ricerca e l'innovazione;

- crescita digitale;

- reti di telecomunicazione di nuova generazione (NGN).

Il processo redazionale, condotto dalle diverse strutture con il coinvolgimento 'partenariale' degli operatori ed avvalendosi di esperti, troverà la propria sintesi unitaria nell'ambito della Cabina di Regia, così da presentare a Bruxelles un *corpus* di atti programmatori e di indirizzo tra loro coerenti.

# 6.

Così sintetizzate le attività condotte sotto l'urgenza dei ritardi di spesa e per impostare l'azione nel futuro, ci sono alcune aree sulle quali, se si vogliono cogliere pienamente le potenzialità dell'esercizio di programmazione, va soffermata l'attenzione nel corso dei prossimi mesi.

**6.1 Agire sulla qualità amministrativa interna.** Tra le priorità del presente periodo di programmazione - sostenuta con specifico Obiettivo Tematico, l'11, dai Fondi europei - vi è certamente il rafforzamento dell'azione dell'amministrazione regionale. È una derivata delle funzioni attribuite alle Autorità di gestione e della complessità di alcuni strumenti. E' una questione che va affrontata, innanzitutto, con la creazione di un vero *Ufficio Europa* regionale, frutto dell'ampliamento delle competenze e della dotazione organica della Cabina di Regia e che riorganizzi funzioni oggi allocate in maniera spesso episodica nell'organizzazione regionale<sup>16</sup>. Superando la parcellizzazione che ha caratterizzato la funzione, la Regione deve cioè dotarsi di un 'luogo' di regia sull'Europa a tutto campo: sul piano dei Fondi Strutturali, dei Fondi a gestione diretta, della cooperazione territoriale europea e di quella decentrata, dei raccordi con il livello europeo e quello nazionale. Solo in questo modo potrà svolgere con effettività i compiti di indirizzo, gestione, monitoraggio e controllo, relazionali che impone un esercizio dei Fondi europei effettivamente allineato alle migliori pratiche europee.

A valle, per migliorarne la capacità gestionale ed evitare ritardi nell'operatività ordinaria, vi deve essere il potenziamento delle strutture della Regione competenti ai processi di spesa. Così come, analoga attenzione va attribuita al potenziamento degli *Uffici Europa* delle amministrazioni territoriali locali se si vuole che, in raccordo con quello regionale, vadano progressivamente assumendo quella centralità nel processo di progettazione e di spesa dei fondi che è proprio di altre esperienze europee. Tanto più che i nuovi regolamenti, con l'introduzione di strumenti quali l'Investimento Territoriale Integrato (ITI) e quelli relativi alla Sviluppo locale di tipo partecipativo, presuppongono amministrazioni territoriali capaci di un'azione di programmazione e di attuazione coordinata degli interventi<sup>17</sup>.

Su un piano più propriamente culturale, si sente la necessità di promuovere la piena metabolizzazione nelle strutture amministrative della cultura del monitoraggio e della valutazione. Il modello amministrativo che Bruxelles richiede nel prossimo periodo è quello di un'organizzazione che individua obiettivi quantificabili e concreti, in termini di miglioramento della qualità della vita dei cittadini e di opportunità per le imprese; definisce politiche per realizzarli; ne valuta i risultati e poi, eventualmente, apporta correttivi alle misure adottate. Questa 'catena' di *policy* così chiara è di altrettanta difficile realizzazione, specialmente in amministrazioni poco abituate a condurre questo tipo di analisi.

Di analoga importanza anche la questione della ‘trasparenza’ degli interventi, sia per permettere il controllo della cittadinanza sul loro avanzamento e la loro efficienza, sia per costruire la consapevolezza di quel che con i Fondi europei si sta facendo sul territorio. Il modello è quello, nazionale, di *Open Coesione*. Va semplicemente perseguito.

**6.2** *Qualificare la presenza regionale a livello europeo.* Quello dello *standing* europeo è, come visto, uno dei punti di maggiore fragilità dell’esperienza laziale. Una lacuna che va colmata. Anche perché sul piano della cooperazione territoriale europea, il regolamento relativo al periodo 2014-2020 introduce innovazioni che vanno nel senso di un aumento della sua importanza.

È un’indicazione che va tradotta in passaggi concreti che mettano in grado l’amministrazione regionale di modificare il suo ‘stare’ in Europa.

Penso, in primo luogo, alla definizione ed alla attuazione di una strategia di collaborazione che indichi verso quali aree geografiche, in quali materie e con quali regioni lavorare con forme di ‘cooperazione rafforzata’. E al contempo mi riferisco all’ingresso nelle realtà associative che facilitino quell’attività di *lobbying* comunitario mirata a specifici aspetti di interesse per l’economia regionale. O, ancora, alla partecipazione a progetti di finanziamento diretto selezionati per la loro rilevanza ai fini degli obiettivi strategici regionali e non, come spesso accade, per lo stratificarsi di casualità varie.

Il ‘catalogo’ delle cose da fare non è finito. Le migliori regioni, quelle che fanno ‘stare’ in Europa, sono quelle che si attivano al momento in cui l’amministrazione europea avvia procedure di consultazione; quelle che partecipano alle competizioni promosse dalla Commissione per

premiare le migliori progettualità; quelle che hanno una presenza qualificata ad iniziative di scambio di esperienze e di studio, come ad esempio gli *Open Days* precedentemente citati; quelle che grazie a delle ‘antenne’ efficienti a Bruxelles sono in grado di cogliere prima delle altre le nuove opportunità che si aprono a livello comunitario. Sono questi i modelli che dobbiamo avere presenti. E che un’amministrazione che vuole essere veramente europea deve ‘mettere in campo’.

Su un piano solo parzialmente diverso è necessario avviare interlocuzioni strutturate con attori istituzionali quali la Banca europea per gli investimenti o il Fondo europeo per gli investimenti alla luce sia delle possibilità finanziarie, sia della loro capacità di fungere da ‘trasmettitori’ di modelli di intervento e idee progettuali tra gli ordinamenti regionali europei. Per una regione come il Lazio questi soggetti, oltre a finanziatori a lungo termine, possono e debbono divenire fonte di informazione e di assistenza su nuove tematiche o nuovi strumenti: mi riferisco ai nuovi mandati in temi quali ricerca e lotta alla disoccupazione; agli strumenti nei settori della competitività delle imprese, dell’efficientamento energetico, dello sviluppo urbano sostenibile, della collaborazione pubblico privata; alla possibilità di avviare, attraverso di loro, relazioni con regioni che hanno caratteristiche o problematiche analoghe alle nostre. Quella delle istituzioni finanziarie europee è una realtà spesso non sfruttata appieno. Si deve cominciare a farlo.

**6.3** *Radicare l’Europa nel tessuto territoriale.* Altrettanto rilevanti appaiono, poi, le forme di collaborazione con gli attori istituzionali ed economici regionali attivabili nell’ambito dei programmi a gestione diretta. La scelta di parteciparvi va, infatti collegata alle finalità strategiche dell’ente regionale con un’azione di indirizzo ed attuazione di non poco


momento. Bisogna individuare i programmi europei sui quali puntare, seguire il succedersi delle *calls*, definire i progetti per concorrervi, stabilire alleanze - di livello nazionale ed estero - per costruire i partenariati che abbiano le maggiori possibilità di successo. E questo sia agendo nei confronti dei comuni del territorio - rafforzandone la cultura europea, accrescendo le competenze tecniche del loro personale e fornendo assistenza tecnica per sostenerne l'accesso ai fondi di potenziale interesse - sia coordinandosi con gli attori economici e culturali per cogliere le opportunità offerte da nuovi programmi di finanziamento diretto quali HORIZON 2020, COSME, *Europa Creativa*, *Erasmus + o*, su un piano parzialmente diverso, da *Garanzia per i Giovani*.

È un lavoro serio, insomma, che ha bisogno di una guida. L'Ufficio Europa regionale - coordinando una squadra di progettisti europei specializzati - dovrà 'attrezzarsi' per svolgere compiti tra i quali: la raccolta di informazioni rispetto ai programmi in corso e le loro possibili ricadute sul territorio; la circolazione delle informazioni tra gli operatori interessati; il sostegno, diretto o indiretto, alla progettazione nei casi in cui le iniziative dei programmi coincidano con gli indirizzi strategici regionali; la cura della costruzione del partenariato con altre realtà territoriali e *partners* coinvolti; il seguito del *dossier* a Bruxelles; una rassegna delle *best practices* per diffondere i casi di successo tra gli attori regionali e suscitare dinamiche imitative.

In questo disegno è necessario dare nuova centralità alla funzione di Sviluppo Lazio. Anche qui in linea con le migliori esperienze europee, l'agenzia dovrà divenire, in collaborazione con gli assessorati competenti, il centro attuativo della progettazione europea e il supporto tecnico nella gestione dei

progetti finanziati. Oltre a questo, attraverso il potenziamento della dimensione territoriale della sua organizzazione, l'agenzia dovrà svolgere un'azione di animazione 'diffusa' capace - attraverso la rete degli incubatori BIC - di promuovere le opportunità europee nei diversi quadranti regionali.

**6.4** *Comunicare meglio la dimensione europea.* *Last but not least* vi è, infine, la necessità di un intervento sul piano della comunicazione per rafforzare tra i cittadini la consapevolezza dell'importanza dell'Europa per lo sviluppo del loro territorio. Come si è avuto modo di ricordare la conoscenza dei concreti effetti delle politiche europee è uno dei limiti dell'esperienza regionale in materia. Ed invece i Fondi strutturali del nuovo periodo di programmazione potrebbero essere l'occasione per impostare la comunicazione in maniera diversa: ad esempio coinvolgendo la comunità creativa laziale in progetti volti a fare emergere le storie di successo e, attraverso di esse, 'raccontare' l'impatto dell'Europa sul territorio. Anche in questo caso esempi concreti possono essere di aiuto. Perché non pensare, in quest'ambito, a finanziare concorsi tra i documentaristi della nostra regione per descrivere 'dal basso' quale sia l'impatto dei fondi e cercare una collaborazione con le reti televisive, nazionali e locali, per la loro diffusione. In un tempo in cui documentari - e, per giunta, relativi al Lazio - si aggiudicano il Festival Cinematografico di Venezia, potrebbe essere una strada da esplorare. Insieme a quella, con gli stessi obiettivi, di utilizzare in maniera intelligente le potenzialità comunicative offerte dai new media e dai social media.



Questo è un catalogo, ovviamente parziale, delle azioni intraprese in questi ultimi mesi nel settore dei Fondi Strutturali e delle iniziative che possono avviarsi a livello regionale per 'stare' in Europa in maniera diversa. E' uno sforzo - amministrativo, politico, partenariale - che va condotto con una precisa consapevolezza della 'posta in gioco'. C'è da tenere chiaro il fatto che i Fondi strutturali - con il loro valore complessivo di 2.7 miliardi di Euro nel settennio - non rappresentano solamente una fonte di finanziamento cruciale per la nostra regione. La loro importanza non si esaurisce, insomma, sul piano quantitativo. Tutt'altro. Essi sono molto più che semplici risorse per far ripartire l'economia. Sono, prima di tutto, l'occasione per 'pensare' un orizzonte strategico del nostro territorio che ne qualifichi il posizionamento nella 'corsa' tra regioni - europee e non solo - per attrarre investimenti che è in corso nel mondo.

Impegnarsi nella programmazione europea è quindi, prima di tutto, un atto politico. Significa interrogarsi, in maniera informata, su dove si vuole che una Regione vada, quali i suoi punti di forza e di debolezza, quali gli attori della società con cui stabilire alleanze. E scegliere, su questa base, pochi obiettivi: centrali per lo sviluppo, ben identificabili e misurabili. Laddove utilizzati con intelligenza, in raccordo con le priorità politiche e le altre risorse disponibili e in un dialogo con le istituzioni europee, essi possono contribuire, quindi, a dare una precisa 'fisionomia economica'

alla nostra regione. Un aspetto del quale il Lazio - stretto tra la vocazione metropolitana di Roma e le grandi diversità e disparità che si registrano nelle sue province - sente la mancanza. Una lacuna esiziale in un momento in cui i territori più moderni hanno, invece, identità economiche sempre più marcate.

I fondi rappresentano, poi, uno strumento per 'blindare' la spesa pubblica, indirizzandola verso gli obiettivi definiti negli atti di indirizzo e quelli, quali innovazione e lotta all'esclusione, ai quali l'Unione attribuisce importanza cardine per la competitività dell'economia continentale e la 'tenuta' del suo modello sociale. Il far convergere le risorse sugli obiettivi europei è, cioè, un elemento di 'protezione' capace di tutelare un'idea di sviluppo per un periodo medio-lungo e sottrarla dalle distorsioni dettate dalle esigenze della contingenza politica ed economica.

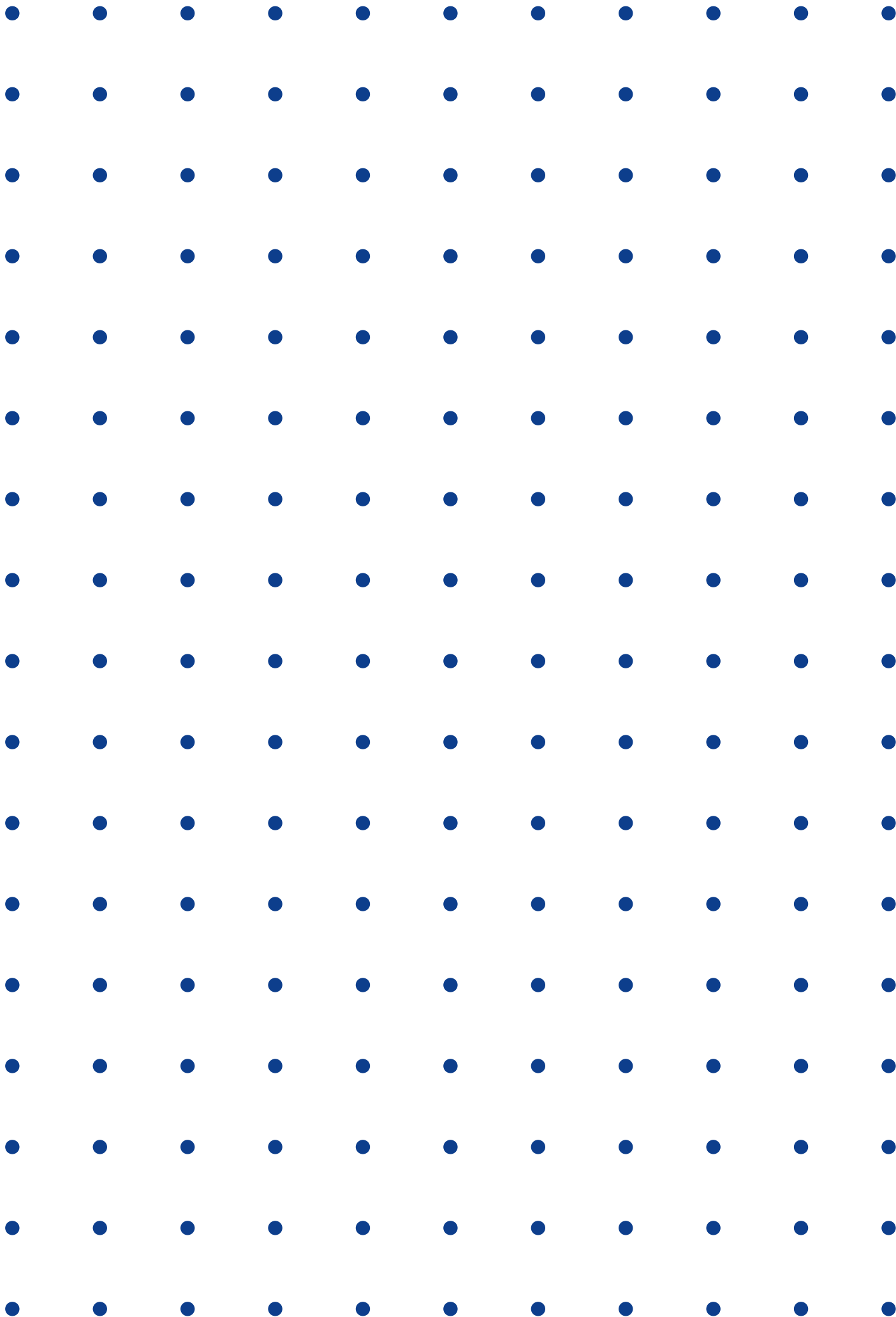
Vi è, infine, il loro contributo essenziale all'ammodernamento amministrativo regionale, ottenuto attraverso il rafforzamento delle funzioni di programmazione, di spesa e di valutazione e l'affermarsi di un modello di *decision-making* articolato e plurale. La politica di coesione europea va considerata, in questo senso, come un'arena amministrativa. Al suo interno una regione può confrontarsi con i suoi omologhi di altri Stati membri, definire soluzioni innovative partendo da altre esperienze, utilizzare sino in fondo il ruolo

di *broker* tra diverse realtà amministrative svolto dalla Commissione, contare sulla 'reputazione' europea di un'iniziativa per superare ostacoli alla sua implementazione. Anche qui, dunque, un'occasione per sperimentare innovazioni che avrebbero difficoltà ad affermarsi contando sul solo piano interno. E che, come tutte le occasioni, bisogna essere in grado di saper cogliere.

Le specifiche iniziative che la Regione Lazio ha adottato a partire dall'insediamento della nuova amministrazione - concentrate sul recupero delle somme non ancora spese, sulla fissazione della dotazione finanziaria per il prossimo settennio, sull'indirizzo delle risorse e sulla revisione del modello organizzativo - vanno in questa direzione. E' un cambiamento importante, che testimonia della piena

assunzione politica di questa vicenda: un passaggio che non era scontato e che non aveva mai conosciuto queste forme nell'esperienza regionale.

La prossima fase, quella che attende la nostra Regione nei prossimi mesi, dovrà vedere la piena assunzione di quel ruolo di 'snodo' tra Europa e cittadini che il livello regionale ha in questa materia. Se riuscirà ad assumerlo sino in fondo, se la sua macchina amministrativa sarà efficiente e i cittadini vedranno aumentate le loro opportunità, questa amministrazione potrà dire di aver svolto un'azione cruciale per il Lazio e, per la sua parte, anche per il 'riconsolidarsi' dell'ideale europeo tra la cittadinanza. E potrà dirsi - e non sarebbe cosa da poco - di non aver mancato questa occasione.



## NOTE

- \* Questo scritto nasce in occasione dell'incontro "La programmazione del nuovo ciclo dei fondi europei 2014-2020" promosso dalla Svimez e tenutosi l'8 maggio 2014. Si ringrazia l'Associazione per avere permesso la pubblicazione in questa sede. Si ringraziano per i commenti ad una prima versione dello scritto Roberto Delogu, Raffaella Fomini, Paolo Iannini, Giorgio Martini, Giovanni Pagliaro e Giorgio Pugliese. Le opinioni espresse e le inesattezze sono riconducibili esclusivamente all'autore.
1. Le revisioni del programma sono state condotte ai sensi di quanto previsto alla lettera d), dell'art. 33 del Reg (CE) 1083/2006). Esse trovano la loro origine sia nella decisione di 'abbandonare' il progetto dei Grandi Attrattori del Lazio, sia in ragioni contingenti, quali la mancata approvazione, da parte della Commissione Europea, del grande progetto della tratta ferroviaria Roma-Viterbo.
  2. C'è sicuramente un dato obiettivo in questa scarsa 'visibilità', legato alla limitata dimensione degli investimenti a valere sulle risorse europee (250 milioni l'anno) sul totale degli Investimenti del settore pubblico allargato (pari a circa 11-12 miliardi all'anno). A spiegarla c'è, tuttavia, anche il mancato attivarsi del circolo virtuoso della spesa della massa finanziaria messa a disposizione dai diversi livelli di governo per la coesione territoriale e la riduzione dei divari regionali e intra-regionali.
  3. Il secondo capitolo – il più ampio di *Un Nuovo Inizio*, il programma elettorale di Nicola Zingaretti - è intitolato *Una Grande Regione Europea dell'Innovazione* (da pag. 29 a pag. 57): il programma è consultabile all'indirizzo (<http://goo.gl/S4TluI>).
  4. D.L. 8 aprile 2013, n. 35, *Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali*, convertito dalla legge n. 64 del 6 giugno 2013.
  5. Per quel che concerne le risorse del Fondo di Sviluppo e Coesione, ai 2,6 miliardi dei Fondi SIE, devono essere sommate le risorse del Fondo di Sviluppo e Coesione (che si stimano attorno ai 700 milioni di euro sulla base di raffronto con le ultime attribuzioni FAS). Tali risorse hanno un preciso 'valore aggiunto' sul piano qualitativo. Esse permetteranno, infatti, alla Regione di realizzare interventi su questioni come infrastrutture e ambiente – escluse dall'ammissibilità ai Fondi SIE.
  6. Sul punto deve sottolinearsi come l'impostazione metodologica della fase di programmazione sia stata delineata, con una specifica mozione - presentata il 26 Luglio 2013 - dal Consiglio Regionale. L'iniziativa politica - approvata all'unanimità dall'Aula il 6 novembre 2013 - impegnava la Giunta ad una serie di precise azioni sul piano della programmazione strategica, delle priorità, dei rapporti con gli altri attori istituzionali europei. In un dialogo continuo tra Consiglio e Giunta le indicazioni hanno cominciato ad avere concreta attuazione. Per consultare la mozione: [http://atticrl.regione.lazio.it/allegati/mozioni/TESTI\\_APPROVATI/31.pdf](http://atticrl.regione.lazio.it/allegati/mozioni/TESTI_APPROVATI/31.pdf)

7. Alcuni dati esemplificano il ‘passaggio’ compiuto tra il 2012 e il 2013. Per quel che concerne il FESR si è passati da un ammontare certificato di 309 milioni nel 2012 ai 433 del 2013; per il FSE dai 304 del 2012 ai 428 del 2013.
8. *Il Documento di Economia e Finanza Regionale 2014-2016 (DEFR)* è stato approvato con deliberazione del Consiglio Regionale 21 Dicembre 2013, n. 14; le *Linee di indirizzo* sono state presentate dal Presidente Zingaretti il 3 Marzo 2014 e approvate dal Consiglio Regionale con deliberazione consiliare 10 Aprile 2014, n. 26.
9. L’individuazione di Città e Aree interne come “opzioni strategiche” del prossimo periodo di programmazione va ricondotta al documento di indirizzo *Metodi e Obiettivi per un uso efficace dei Fondi Comunitari 2014-2020*, presentato nel Dicembre 2012 dall’allora Ministro per la Coesione Territoriale Fabrizio Barca. V., in particolare, pp. da 23 a 36.
10. Sul punto va registrato l’immediata attivazione di uno specifico raccordo tra la Regione Lazio e il Comune di Roma nell’ambito del prossimo periodo di programmazione dei Fondi Strutturali. I termini della collaborazione tra le due amministrazioni territoriali sono stati individuati nel Protocollo siglato tra le parti nel Settembre 2013. Finalità dell’accordo è definire un quadro collaborativo che assicuri la migliore gestione dei fondi strutturali europei, in particolare relativamente alle attività di indirizzo, progettazione, attuazione e monitoraggio. Dal punto di vista della governance è stato definito un Comitato di Attuazione, denominato Crea “Comune, Regione, Europa, Assieme”, composto di 14 membri nominati dalle amministrazioni territoriali coinvolte. Il testo del Protocollo è all’indirizzo <http://goo.gl/Ho0aMU>.
11. Si tratta di aree con caratteristiche sociali, demografiche ed economiche che evidenziano un «territorio in sofferenza» per una progressiva riduzione dell’offerta di beni pubblici e per un deterioramento socio-demografico. L’obiettivo principale della strategia è l’inversione delle tendenze demografiche in atto attraverso una ripresa della popolazione e della natalità e una modifica della composizione per età a favore delle classi più giovani. Sul punto è attualmente in definizione un piano di sviluppo per aggredire la tendenza alla spopolamento. Il progetto dovrebbe riguardare un bacino di 30 mila abitanti (circa 15 comuni) e far convogliare su di esso risorse nazionali e fondi europei. Sono in via di individuazione 2-3 potenziali aree all’interno del territorio regionale in cui i fenomeni appaiono più complessi e problematici.
12. L’ufficio è stato istituito con Direttiva del Presidente del 2 Agosto 2014. Se non si tratta del primo tentativo di coordinamento operato attraverso l’istituzione di una Cabina di Regia, l’attuale configurazione sembra poter garantire un’azione di maggiore efficacia. I risultati poco soddisfacenti dell’esperienza del precedente periodo di programmazione si legano, infatti, ad una scelta amministrativa che, a guardarla oggi, appare ‘debole’ sotto diversi punti di vista. In primo luogo l’ufficio responsabile, diversamente da quella che è la situazione attuale, non aveva quale compito unico il coordinamento dei fondi ma era ‘distratto’ da altre competenze. Sotto il profilo del personale, poi, non era stato affidato, come è nella situazione attuale, ad un Dirigente con specifica esperienza sul tema dei Fondi Strutturali a livello nazionale e, quindi, esperto nel raccordo tra livello regionale, nazionale e comunitario. E, finalmente, l’Ufficio non operava, com’è oggi il caso, in un quadro di coincidenza tra obiettivi regionali e obiettivi comunitari e con una collocazione amministrativa capace di assicurare una gestione unitaria delle politiche di bilancio. Un insieme di elementi che rendono l’attuale esperienza non comparabile alla precedente.

13. L.R. 13 dicembre 2013, n. 10, *Disposizioni in materia di riordino delle società regionali operanti nel settore dello sviluppo economico e imprenditoriale.*
14. In attuazione dell'articolo 22, comma 3, della L.R. 28 giugno 2013, n. 4, *Disposizioni urgenti di adeguamento all'articolo 2 del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, relativo alla riduzione dei costi della politica, nonché misure in materia di razionalizzazione, controlli e trasparenza dell'organizzazione degli uffici e dei servizi della Regione.* In questo senso il nuovo assetto organizzativo – in particolare con l'integrazione tra BIC e Filas, specializzate nel sostegno alle imprese e nel finanziamento dell'innovazione e che sino ad ora avevano agito da 'separate in casa' - va nel senso di un'organizzazione più in linea con le indicazioni comunitarie e con la rilevanza strategica che i fondi attribuiscono a questi temi.
15. I dieci ambiti individuati nel Patto sono: Nuovi strumenti e risorse per l'accesso al credito; Politiche di sostegno al sistema produttivo: startup, internazionalizzazione e reti di impresa; Opportunità e diritti per il lavoro; Sostenibilità come asse dello sviluppo: ambiente, energia, economia del mare; Più forza alla conoscenza: formazione professionale, ricerca, diritto allo studio; Una nuova rete per le politiche sociali e sanitarie; il rilancio del sistema della mobilità e delle infrastrutture; La buona agricoltura per tornare a crescere; l'Agenda Digitale del Lazio; Valorizzare cultura e turismo: Expo 2015.
16. Così, ad esempio, le competenze in materia di cooperazione territoriale europea e di cooperazione decentrata sono attribuite, rispettivamente, all'Assessorato allo Sviluppo Economico e Attività Produttive (presso la Direzione Regionale Sviluppo Economico e Attività Produttive) e all'Assessorato alle Politiche Sociali (presso la Direzione Regionale Politiche Sociali). Come evidente, se tali collocazioni organizzative rispondono all'ambito tematico di specifici progetti in questi due settori, evidenziano al contempo l'episodicità di tale scelta organizzativa. Esse rivelano, d'altra parte, l'assenza di un luogo amministrativo unitario capace di una 'visione' di insieme sul tema - centrale nell'impostazione dei nuovi regolamenti - dei rapporti con l'Unione Europea e con le realtà territoriali europee ed extra-europee.
17. Gli strumenti sono disciplinati agli artt. dal 32 al 36 del regolamento (UE) n. 1303 del 2013 recante disposizioni comuni sui Fondi Strutturali e di investimento europei.

 @GPManzella  
gpmanzella@regione.lazio.it