



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI COESIONE

Programmazione della politica di coesione 2021-2027

Tavoli di confronto partenariale

Tavolo I – “*Un’Europa più intelligente*”

Resoconto sintetico della II riunione plenaria (4 giugno 2019)



Il Tavolo si è riunito il giorno 4 giugno 2019 alle ore 10.30 presso l'Hotel Quirinale, in via Nazionale 7, Roma. L'incontro è stato trasmesso in *streaming* sul canale YouTube dell'Agenzia per la Coesione Territoriale al seguente URL permanente:

<https://www.youtube.com/channel/UCuvVjMNGwaDIKE-N2MMvbxQ>, al quale era associata una *chatbox*, che consentiva la partecipazione al dibattito anche da remoto.

Gruppo di coordinamento

Presenti

Tito Bianchi (PCM – DPCOE/NUVAP);

Sara Gaudino (PCM – DPCOE/NUVAP);

Daniela Labonia (PCM – DPCOE);

Annamaria Fontana (ACT);

Ada Russo (ANPAL);

Giuseppe Bronzino (MISE);

Antonio Di Donato (MIUR);

Federica Marzuoli (Regione Lombardia);

Giuliana Fenu (Regione Piemonte);

Pasquale Orlando (Regione Puglia).

Il Tavolo si è riunito con la seguente agenda:

1. La transizione fra risultati 2014-20 e Obiettivi Specifici 2021-2027 - I campi di intervento (*DPCoe / NUVAP*).
2. Obiettivo a1 “*ricerca e innovazione e l'introduzione di tecnologie avanzate*” – presentazione di esperienze significative e discussione plenaria.
3. Obiettivo a2 “*digitalizzazione per i cittadini, le imprese e le amministrazioni pubbliche*” presentazione di esperienze significative e discussione plenaria.
4. Obiettivo a3 “*crescita e competitività delle PMI*” presentazione di esperienze significative e discussione plenaria.
5. Obiettivo a4 “*competenze per la specializzazione intelligente, la transizione industriale e l'imprenditorialità*” presentazione di esperienze significative e discussione plenaria.
6. Conclusioni preliminari e prossimi passi.

La riunione è stata introdotta e coordinata dal dott. Tito Bianchi. Con riferimento all'agenda dei lavori, la trattazione del punto relativo all'obiettivo specifico a2 *Digitalizzazione* è stata rinviata alla terza riunione del Tavolo. In apertura, nell'ottica di sollecitare il partenariato nell'individuazione di risultati operativi e strumenti, la dott.ssa Sara Gaudino ha illustrato i risultati dell'analisi, condotta dal NUVAP, relativa alle corrispondenze tra la programmazione 2014-20 e la programmazione



2021-27, a partire da: l'articolazione dei campi di intervento, previsti nell'Annex I della proposta di Reg. UE 2021-2017, per ciascuno degli OS relativi all'OP1; la proiezione finanziaria delle risorse della politica di coesione nazionale e comunitaria 2014-2020 sugli OS 2021-2027 attinenti all'OP1, sulla base di una specifica matrice di corrispondenza tra Obiettivi Tematici 2014-20 e Obiettivi specifici 2021-27.

Sono state successivamente presentate dal Gruppo di Coordinamento del Tavolo esperienze significative di misure di intervento attuate nel periodo di programmazione in corso, chiamando in tal modo in causa il livello operativo delle politiche di promozione della ricerca e dello sviluppo tecnologico (OS a1 *"Ricerca e Innovazione"*), della competitività delle PMI (a3 *"Competitività PMI"*) e della creazione di competenze (OS a4 *"Competenze"*).

L'interessante e ricco dibattito scaturito dalle presentazioni è stato condotto su un piano operativo in quanto molti interventi hanno richiamato specifiche misure e le relative potenzialità/limiti.

OS a1 *"Ricerca e Innovazione"*

In relazione al punto 2 all'OdG, il dott. Pasquale Orlando (Regione Puglia) ha presentato l'esperienza della programmazione del POR FESR-FSE Puglia 2014-20 ed in particolare le misure tese al potenziamento della ricerca e dell'innovazione, alla crescita del sistema delle imprese e alla qualificazione delle competenze disponibili sul mercato del lavoro. La strategia combina le modalità di intervento del FSE con quelle del FESR e promuove strumenti orientati alla creazione di un modello di *open innovation* finalizzato alla creazione di un ecosistema dell'innovazione che favorisca percorsi di innovazione. L'approccio integrato di politica per l'innovazione e politica industriale è basato su 4 filiere specifiche: ricerca e innovazione; sostegno agli investimenti produttivi; strumenti per le start up e rafforzamento delle competenze

Le principali indicazioni frutto dell'esperienza regionale sono state:

- salvaguardare un approccio integrato tra filiere tecnologiche;
- combinare misure di incentivo alla ricerca e alla sperimentazione con strumenti di investimento generalisti;
- creare occupazione di qualità prevedendo per tutti gli strumenti rivolti alle PMI e alle grandi imprese che seguono le filiere della strategia di specializzazione intelligente l'obbligo, pena la revoca del finanziamento, di mantenere l'occupazione per i 3 anni successivi all'anno di chiusura dell'investimento e l'obbligo di incrementare l'occupazione di un certo numero di unità di lavoro, definito in fase di contrattualizzazione;
- prevedere procedure a sportello, perché ritenute più adeguate ai fabbisogni/tempi delle imprese;
- prevedere l'integrazione fra modalità di intervento FESR e FSE promuovendo non solo servizi di ricerca e innovazione ma anche investimenti in attivi materiali e servizi innovativi, associando nell'utilizzo degli strumenti di ingegneria finanziaria;
- garantire la stabilità delle operazioni e delle risorse finanziarie destinate.

La dott. Federica Marzuoli (Regione Lombardia) ha presentato una misura attuata nell'ambito del POR FESR 2014-20 (Asse 1 *"Rafforzare la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione"*) con l'obiettivo di incrementare l'attività di innovazione delle imprese, di valorizzare e mettere a sistema le competenze strategiche e le eccellenze presenti sul territorio. La misura prevedeva quale



condizione di ammissibilità la presenza di un organismo di ricerca. Tra le caratteristiche della misura sono stati evidenziati: la percentuale di erogazione connessa ai risultati e agli stati di avanzamento; la possibilità di miglioramenti tecnici e progettuali su richiesta di Regione Lombardia e del nucleo di valutazione che non comportino incrementi economici del contributo concedibile; l'eventuale coinvolgimento di altri soggetti e finanziatori nell'ambito del partenariato. Al contempo l'esperienza maturata nell'attuazione della misura segnala la necessità di una maggiore semplificazione delle procedure e l'opportunità di porre quale condizione di ammissibilità la presenza di una PMI nell'ambito del partenariato.

OS a3 “Competitività PMI”

In relazione al punto 4 all’OdG, il dott. Giuseppe Bronzino (MISE) ha inizialmente richiamato il fabbisogno, esplicitato nel Country Report, di facilitare l’accesso ai finanziamenti e appianare le disparità regionali mediante l’uso bilanciato di sovvenzioni e strumenti finanziari nelle regioni meno sviluppate e un più ampio ricorso agli strumenti finanziari nelle regioni più sviluppate. Nell’ottica condivisa che un adeguato accesso ai fondi di finanziamento da parte delle imprese sia fondamentale per un’occupazione di qualità, ha presentato, quale *best practice*, lo strumento del Fondo di Garanzia per le PMI¹ che opera sia attraverso garanzie dirette (concedendo garanzie direttamente alle banche finanziarie) sia attraverso la controgaranzia (ovvero contro garantendo confidi e altri fondi di garanzia, soggetti garanti di prima istanza delle banche finanziarie). La garanzia del Fondo consente alle PMI di accedere più agevolmente al finanziamento bancario grazie alla traslazione, per la quota del prestito garantita dal Fondo, del rischio di insolvenza del prestitore dalla banca finanziatrice al Fondo.

Tra i principali risultati conseguiti è stato evidenziato che il Fondo ha accolto circa 878.000 operazioni finanziarie per circa 133 mld/€ di finanziamenti. 274.000 operazioni finanziarie sono relative a imprese ubicate nel Mezzogiorno per circa 36 mld/€ di finanziamenti e per quasi 25 mld/€ di garanzie concesse. Si contraddistingue da altri strumenti per i tempi compresi di attuazione, la leva finanziaria e le performance in termini di numero delle operazioni garantite e volume dei finanziamenti concessi alle PMI.

Nel marzo 2019 è stata avviata la riforma del Fondo che prevede: un nuovo modello di valutazione che, permettendo analisi di rischiosità più precise, consentirà di concentrare le risorse del fondo verso la fascia di imprese con maggiore necessità di intervento pubblico; la rimodulazione delle coperture in funzione inversa della rischiosità del prestitore, con l’introduzione di un limite massimo di probabilità di default per l’accesso al Fondo.

OS a3 “Competitività PMI”

In relazione al punto 5 all’OdG, il dott. Antonio Di Donato (MIUR) ha presentato l’esperienza dei dottorati innovativi a caratterizzazione industriale², misura finalizzata all’innalzamento dei livelli di competenze, di partecipazione e di successo formativo nell’istruzione universitaria e/o equivalente. Beneficiari dell’iniziativa sono le università del Mezzogiorno. L’attuazione della misura si è basata

¹ Inquadrato nell’attuale programmazione nel risultato atteso 3.6 “miglioramento dell’accesso al credito”.

² Inquadrato nell’attuale programmazione: RA 10.5 “Innalzamento dei livelli di competenze, di partecipazione e di successo formativo nell’istruzione universitaria e/o equivalente”; Asse I “Investimenti in capitale umano”; Fondo: FSE.



su 3 avvisi pubblici per il finanziamento delle borse di dottorato di ricerca erogate da Università pubbliche e private, collegati ai cicli triennali. Complessivamente sono state attivate 541 borse di dottorato attivate, per il 55% assegnate a donne, con il coinvolgimento di 24 atenei del Sud, per un totale di finanziamenti concessi pari a 63,8 mln/€. È stato segnalato, tra gli elementi positivi dell'esperienza di attuazione, che questa misura utilizza la forma di rendicontazione della spesa col meccanismo dei “costi standard” e ciò ha contribuito a minimizzare gli oneri amministrativi sui beneficiari. Il MIUR ha inoltre evidenziato che l'iniziativa presentata ha contribuito a creare le basi per il lavoro di qualità, oltre a presentati interessanti potenzialità anche in termini di impatto occupazionale. È stata sottolineata la possibilità di estensione della misura nella nuova programmazione anche in un'ottica di integrazione di fondi FSE e FESR e coordinando interventi regionali e nazionali.

Sintesi dei principali temi emersi nel corso della discussione

Tra i principali temi emersi dagli interventi del Partenariato³figurano i seguenti aspetti:

Tipologie di strumenti di selezione degli interventi: emerge la necessità che si prevedano misure di intervento per la promozione della ricerca e dell'innovazione riconducibili a due ampie categorie:

- misure molto mirate per la promozione di attività di ricerca industriale e lo sviluppo di tecnologie avanzate;
- misure ad ampio spettro che, perseguito forme di innovazione meno ambiziose e radicali, raggiungano un numero più ampio di imprese operando una minore selezione.

Il primo tipo di misure spesso richiede o premia la collaborazione fra diversi soggetti privati e pubblici, e generalmente seleziona le operazioni da finanziare attraverso procedimenti a contenuto valutativo e talvolta anche negoziale, che entrano nel merito di progetti anche complessi.

La seconda categoria di misure utilizza procedimenti di selezione più semplici, meno costosi e auspicabilmente più rapidi, con l'effetto di raggiungere un numero più elevato di imprese. I procedimenti utilizzati da questo secondo tipo di misure, limitandosi nella grande maggioranza dei casi a verificare la sussistenza di condizioni di fatto nei soggetti o nei progetti candidati, assumono carattere automatico o quasi automatico. Rientrano in questa ampia categoria i crediti d'imposta e diverse forme di voucher. Con riferimento a questo secondo tipo di misure definite da alcuni “trasversali” o ad ampio spettro, è stata sollevata la preoccupazione che nel periodo di programmazione 21-27 il loro esercizio venga ostacolato dall'imposizione di requisiti di coerenza con le Strategie di specializzazione intelligente.

Integrazione e complementarietà tra interventi: la questione è stata posta su vari piani: livelli istituzionali diversi (comunitario, nazionale, regionale, locale), ambito di policy (ad esempio sviluppo rurale e ricerca e innovazione), tipologia di fondo (in particolare FESR ed FSE, ma anche

³Hanno preso la parola, oltre ai componenti del Gruppo di coordinamento del tavolo, rappresentanti delle seguenti istituzioni/organizzazioni: Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Regione Umbria, Regione Toscana, Regione Sardegna, Regione Emilia-Romagna, Confcommercio, MISE, ANCE, Ministero della Giustizia, CONFINDUSTRIA, Forum Disuguaglianze e Diversità, MIUR, Conferenza dei Rettori delle Università Italiane, Federterziario, Confcommercio, Regione Campania.



FSC e fondi ordinari), misure che prevedono un mix di azioni (ad esempio pacchetti integrati di agevolazioni), strumenti trasversali a più programmi (ad esempio sezioni regionali del fondo di garanzia).

Una prima forma di coordinamento, che spesso è carente, dovrebbe riguardare gli interventi portati avanti da amministrazioni di diverso livello, che agiscono su differenti ambiti tematici. Ad esempio, è stato denunciato uno scarso collegamento fra l'attuazione delle politiche di coesione e quelle di sviluppo rurale spesso insistenti sullo stesso territorio. Ugualmente importante è l'integrazione fra misure attuate a livello nazionale e misure di attuazione diretta della Commissione Europea.

Un altro tipo di raccordo spesso difettoso è quello tra gli investimenti in ricerca e innovazione e il livello e tipo di competenze disponibili. Questa criticità sul piano operativo conduce a richiamare la necessità di coordinare gli interventi che sostengono la ricerca industriale ed il trasferimento tecnologico con quelli a carattere formativo. Nel periodo di programmazione in corso ciò richiede l'integrazione fra le risorse del FESR e quelle del FSE. Nel periodo 2021-27 anche lo stesso FESR potrebbe occuparsi di finanziare l'alta formazione, rendendo in tal modo più semplice quel connubio che si è riusciti a raggiungere in alcune delle esperienze presentate (Piemonte, Puglia).

L'integrazione che è stata da più parti auspicata può essere anche un'integrazione di fondi all'interno di specifici strumenti di promozione e sostegno all'innovazione di provata efficacia. L'esperienza del Fondo Centrale di Garanzia presentata dal Ministero dello Sviluppo Economico mostra come alcuni strumenti di particolare successo possano costituire delle **piattaforme** che possono essere adottate, e finanziate, da diverse amministrazioni. Anche altri strumenti che si attuino con modalità standard ugualmente rodate, come gli accordi per l'innovazione, il credito d'imposta per gli investimenti in ricerca, possono costituire piattaforme su cui far confluire risorse di fonte regionale, per perseguire finalità di sviluppo territoriale o tematico.

Misure di semplificazione: la possibilità di utilizzare modalità di rendicontazione a costo semplificato o per importi forfettari, sviluppate a seguito di impegnative analisi di costo, appare una modalità da riproporre anche nel prossimo ciclo in quanto riduce sia i costi di gestione delle misure per le amministrazioni che i margini di irregolarità con evidenti ricadute positive sulle imprese.

Competenze e lavoro di qualità: in seguito alla presentazione di esperienze significative di livello nazionale e regionale, è emerso un elevato consenso circa l'impiego di risorse della coesione per il finanziamento di **dottorati e tirocini a vocazione industriale**, che mettono a disposizione delle imprese risorse umane dedicate ad attività di ricerca. Tali misure⁴ contribuiscono a creare figure di ricercatori non destinati alla carriera accademica, ma indirizzati a lavorare in impresa. Questo genere di misure viene incontro alle aspirazioni di una categoria di giovani interessati a perseguire l'alta formazione scientifica e tecnologica all'interno del settore privato, ed anche alle necessità dell'università che in passato è stata poco attrezzata, anche culturalmente, a fornire a questa categoria di studenti una prospettiva concreta. Queste esperienze hanno infatti indotto gli atenei a riflettere sui loro percorsi formativi, di dottorato e/o master anche direttamente orientati a esplicite richieste delle aziende.

⁴ Ad esempio, è stata citata la misura del contratto di apprendistato in alta formazione, ovvero bandi di ricerca e innovazione per imprese vincolati all'assunzione di un numero minimo di ricercatori con contratto di apprendistato.



Ciò nondimeno, rimangono aperte alcune questioni che riguardano questo tipo di interventi:

- il rischio di rafforzare le disuguaglianze fra pochi studenti e ricercatori di eccellenza sostenuti dalle risorse pubbliche, e la grande maggioranza degli altri con analoga formazione a cui non vengono offerte le stesse opportunità;
- il rischio che le risorse umane una volta formate si trasferiscano in altri territori, in questo modo rafforzando quelle dinamiche di polarizzazione centro-periferia che la politica regionale dovrebbe contrastare;
- il problema di assicurare la continuità del finanziamento a tali misure per un periodo pluriennale.

Alcune delle esperienze presentate mostrano consapevolezza dei rischi e dei limiti sopra descritti, in alcuni casi prevedendo misure correttive. In alcuni casi sono stati imposti obblighi di permanenza in azienda per periodi prefissati di tempo per i dottorandi o tirocinanti. Sono state descritte esperienze regionali in cui la formazione su tecnologie prioritarie (ad esempio il trattamento di Big Data) è stata offerta a tutti i laureati, per generare effetti più ampi e diffusivi di qualificazione del capitale umano. Riconoscendo l'importanza ai fini dello sviluppo regionale della qualità del lavoro che si intende promuovere, è stata manifestata consapevolezza della necessità di prevedere misure di conciliazione familiare in favore dei dottorandi, al fine di rendere più attraente per gli aspiranti ricercatori tale percorso di alta formazione.

La testimonianza di alcune amministrazioni regionali che gestiscono fondi per la coesione, inoltre, ha portato l'attenzione su interventi di elevata rilevanza in cui lo sforzo della politica industriale ha perseguito con successo l'**attrazione di players di scala internazionale** (Sardegna, Emilia). Questi casi sembrano avere seguito un percorso ad hoc altamente finalizzato, legato al contesto (come la disponibilità di siti dismessi dall'impiego per fini militari), o a pre-esistenze infrastrutturali e di competenze residenti, che ha creato opportunità di investimento e di rilancio a favore di specifici territori.

Continuità/Discontinuità: l'inserimento nella programmazione comunitaria è considerato importante per garantire la continuità di finanziamento di specifici strumenti – una stabilità nel tempo che i fondi nazionali per la coesione non riescono sempre a garantire. La necessità della copertura con fondi comunitari è stata sostenuta con riguardo al credito d'imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno, proprio in virtù della maggiore certezza che caratterizza questa dotazione di risorse. Tale posizione tuttavia non è condivisa da coloro che ritengono che tale misura sia poco compatibile con le regole e le finalità dei fondi comunitari, per cui è stata sollevata l'opportunità di approfondire la tematica fra gli uffici amministrativi coinvolti e con la Commissione Europea. Al fine di assicurare la continuità degli strumenti è stato espresso favore per misure che, laddove possibile, funzionino a sportello (Confindustria, Regione Puglia), ossia che restino aperte alle candidature fino ad esaurimento della dotazione.

L'esigenza di operare discontinuità è stata manifestata con riguardo alle misure per l'industrializzazione dei risultati della ricerca. In questo campo è stato proposto che la produzione di prototipi industrializzabili sia posta come condizione per poter ottenere alcuni tipi di finanziamenti.



Leve dell'innovazione: l'innovazione all'interno del settore privato non dovrebbe essere vista solo come un effetto della concessione di aiuti finanziari alla ricerca e allo sviluppo o all'acquisizione di nuove tecnologie. Esistono altre scelte di policy che creano le condizioni per lo sviluppo di ecosistemi orientati all'innovazione. Ne è un esempio la messa a disposizione di dati in possesso delle amministrazioni da cui possono nascere nuovi servizi e nuove attività imprenditoriali, ad esempio nei settori dei servizi (Cooperative culturali).

Fra le condizioni di contesto è stata anche sottolineata la connessione tra efficienza del sistema giudiziario e competitività del mercato. La certezza del contesto in cui si inseriscono gli interventi incide direttamente sulla competitività, al pari delle infrastrutture di accesso ai servizi.

Fra le forme di intervento per l'innovazione tecnologica è stata chiamata in causa la politica dei cluster tecnologici, per la quale è stato raccomandato di non limitare l'accesso a tali aggregazioni su base settoriale o tecnologica, ma di ammettere anche le imprese che a vario titolo anche indirettamente contribuiscono allo sviluppo tecnologico e alla competitività di quell'aggregazione.

In relazione al punto 6 all'ODG, il gruppo di coordinamento effettuerà approfondimenti interni sulle seguenti tematiche, per poi eventualmente attivare un confronto:

- Tipologie di strumenti e modalità di selezione dei progetti evidenziando anche le tempistiche delle procedure di selezione;
- Gli orientamenti in merito alla strategia di specializzazione intelligente nella nuova programmazione (condizioni abilitanti)
- sostegno alla nascita delle imprese e alle start up.

La sessione si è conclusa alle ore 14.00 circa.