



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI FERRARA
DIPARTIMENTO DI ECONOMIA E MANAGEMENT
Via Voltapaletto, 11 - 44121 Ferrara

Quaderno DEM 12/2014

September 2014

**La politica di coesione dell'UE
nel periodo 2014-2020,
con particolare riferimento all'Italia**

Aurelio Bruzzo

Quaderni DEM, volume 3

ISSN 2281-9673

Editor: Leonzio Rizzo (leonzio.rizzo@unife.it)
Managing Editor: Paolo Gherardi (paolo.gherardi@unife.it)
Editorial Board: Davide Antonioli, Francesco Badia, Fabio Donato, Giorgio Prodi, Simonetta Renga

Website:
<http://www.unife.it/dipartimento/economia/pubblicazioni>

**LA POLITICA DI COESIONE DELL'UE NEL PERIODO 2014-2020,
CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALL'ITALIA**

Aurelio Bruzzo^(*)

Abstract

EU cohesion policy in the period 2014-2020, with particular reference to Italy

In this paper a brief but global illustration of the EU policy for economic, social and territorial cohesion, which shall be accomplished during the next seven years (2014-2020), has been conducted. Particular reference has been made to Italy, European country featured by a centuries-old imbalance of dualistic type.

The work presents both the main features that differentiate the current policy from that conducted up to the middle of the last decade, and the most relevant elements which configure how a proper policy aimed to promote socio-economic development and, therefore, the most suitable to counteract the current phase of structural and employment crisis, which affecting the economic and productive system in Italy, within a certainly non-positive international context.

JEL Classification: R58, F59, 020

Keywords: regional planning and policy; European Union cohesion policy; economic development policy, Italy

Ferrara, agosto 2014

^(*) Dipartimento di Economia e Management e Centro di Documentazione e Studi sulle Comunità Europee - Università di Ferrara (aurelio.bruzzo@unife.it)

INTRODUZIONE: PRESUPPOSTI, OBIETTIVI E CONTENUTO DEL LAVORO

Sebbene i regolamenti sulla politica di coesione economica, sociale e territoriale dell'UE per il periodo 2014-2020 siano già stati emanati alla fine dell'anno scorso, il tema dei suoi obiettivi e strumenti, nonché delle modalità di attuazione rimane di estremo interesse e ciò per vari motivi.

Innanzitutto, perché non sembra che finora sia stata adeguatamente colta l'importante e profonda evoluzione fatta registrare da questa politica nei suoi ultimi periodi di programmazione, da parte sia degli studiosi, sia degli addetti ai lavori, ai quali spetta l'altrettanto importante compito di darle attuazione all'interno dei vari Paesi europei e delle loro regioni. In particolare, non sembra che sia stata adeguatamente considerata la trasformazione da politica di mero riequilibrio regionale in una politica di coesione, alla luce dell'adozione della Strategia di Lisbona e di quella Europa 2020, da un lato, e, dall'altro, della grave crisi economico-finanziaria che tra i suoi effetti ha prodotto anche un'accentuazione delle disuguaglianze.

In secondo luogo, appare opportuno occuparsi della politica di coesione dell'UE per il fatto che la fase di definizione dell'Accordo di partenariato tra Commissione europea e autorità nazionali dei singoli Stati membri, tra cui anche l'Italia, non si è ancora conclusa e anche questo ritardo che si sta accumulando rispetto all'effettiva data di avvio, cioè l'inizio del 2014, potrebbe costituire un grave motivo di preoccupazione per quanto concerne la tempestività e l'efficienza nell'attuazione delle varie misure che verranno adottate nella fase successiva, cioè in quella di predisposizione dei veri e propri programmi operativi.

Infine, la politica di coesione nel nostro Paese è stata recentemente oggetto di una serie di valutazione estremamente critiche da parte di alcuni economisti italiani – come Perotti e Teoldi (2014) – circa la sua effettiva efficacia rispetto agli ambiziosi obiettivi che le erano stati attribuiti anche nel precedente periodo di programmazione. Anche in questo caso si ritiene che uno dei fattori del mancato o del parziale raggiungimento degli obiettivi che ovviamente non riguarda la generalità delle Amministrazioni nazionali e regionali alle quali è stato affidato il compito di attuare tale politica nel nostro Paese, sia in qualche modo individuabile proprio nella non adeguata comprensione di come la politica di coesione vada concretamente implementata, a partire dall'avvio della stagione della cosiddetta "Nuova Programmazione" (Prota, Viesti, 2013). In altre parole, per alcuni Amministratori meridionali la politica di coesione non sarebbe altro che una diversa formulazione del vecchio intervento straordinario nel Mezzogiorno o, tutt'al più, della precedente politica europea di riequilibrio regionale, vale a dire quella che è stata condotta, dal 1975 – anno di istituzione del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) – fino alla fine degli anni '80, con una prevalente finalità di compensazione dell'accentuazione degli esistenti squilibri interregionali prodotta dagli avanzamenti del processo di integrazione commerciale ed economica realizzata a livello europeo. Pertanto, è presumibile che in talune regioni italiane i *policy-maker* abbiano proceduto nell'attuazione della politica di coesione secondo tradizionali, superate ed inefficaci modalità.

Pertanto, in questo breve studio si provvede ad una illustrazione complessiva della politica di coesione economica, sociale e territoriale dell'UE da realizzare durante il prossimo settennio (2014-2020), evidenziando sia le principali caratteristiche che la differenziano da quella realizzata fino alla metà del decennio scorso, sia i più rilevanti elementi che la configurano come una vera e propria politica a favore dello sviluppo economico e, pertanto, quella più adatta per cercare di combattere l'attuale fase di grave crisi strutturale ed occupazionale che affligge anche il sistema economico-produttivo italiano, all'interno di un contesto internazionale assolutamente non positivo¹.

Per svolgere tale illustrazione che – nella sua prima parte riguarda l'intero contesto europeo, mentre nella seconda quello relativo alla sola Italia (quale paese europeo contraddistinto da un secolare squilibrio di tipo dualistico) – ci si è avvalsi quasi esclusivamente di fonti di documentazione ufficiale, anche alla luce della lettura e dell'interpretazione che ne è stata fatta in sede di Parlamento eu-

¹ Basta pensare alle difficoltà che sta iniziando a registrare anche il sistema economico della Germania.

ropeo², soprattutto al fine di cercare di rimanere il più possibile fedeli all'originario intendimento del legislatore comunitario: in altre parole, una sorta di "interpretazione autentica"³.

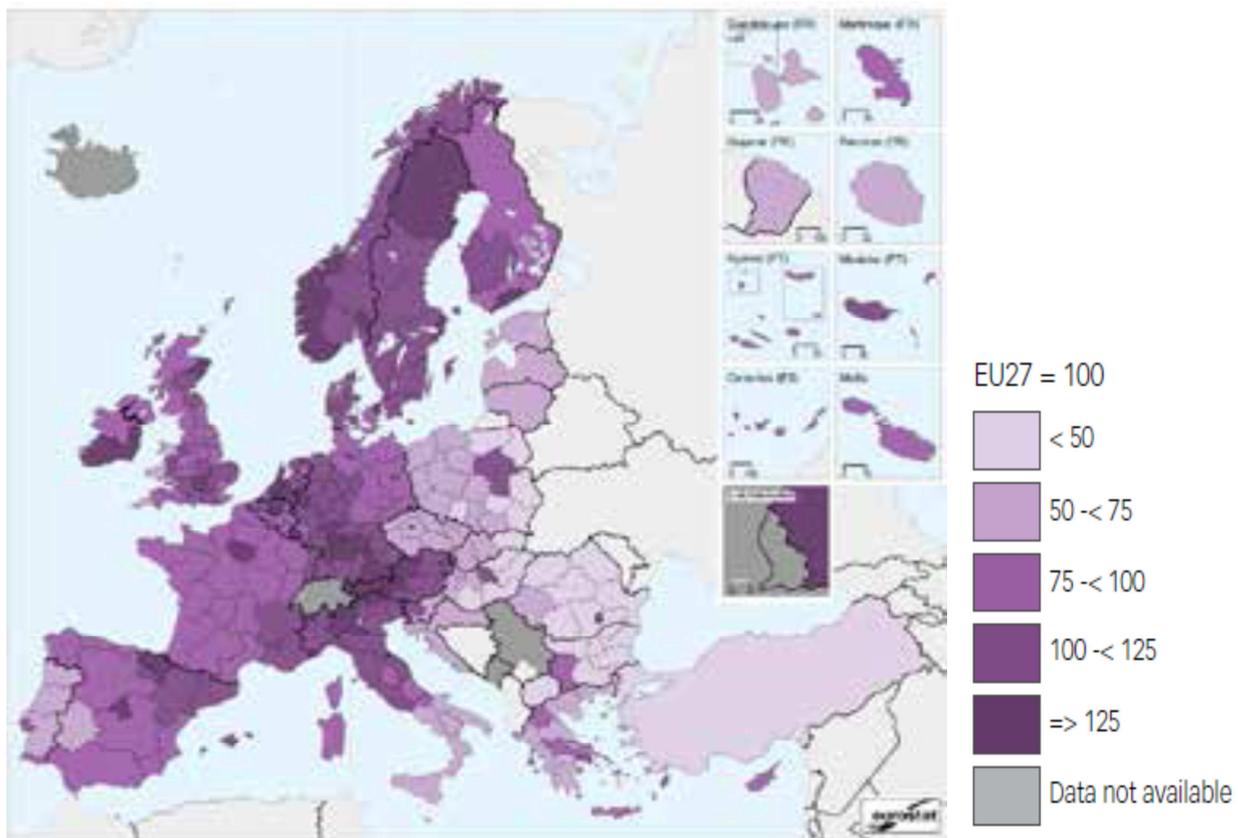
PARTE PRIMA: LA POLITICA DI COESIONE DELL'UNIONE EUROPEA

1. La situazione socio-economica tra gli Stati membri e le loro regioni

Nonostante i tentativi condotti a livello sia internazionale⁴ che nazionale⁵ per sostituire il PIL come indicatore dello sviluppo socio-economico, esso – rapportato alla popolazione residente – resta un parametro fondamentale per misurare il livello di sviluppo raggiunto e l'eventuale tendenza alla crescita manifestata all'interno degli Stati membri e delle regioni dell'Unione Europea (UE).

A tal fine, una volta calcolato nelle diverse valute nazionali, il valore del PIL viene successivamente ricalcolato tenendo conto della diversa parità del potere d'acquisto (PPA), concetto che sostanzialmente esprime il differenziale del livello dei prezzi tra gli Stati membri e che, pertanto, rende possibili confronti internazionali in termini sufficientemente omogenei.

Figura 1: Rapporto % tra il valore del PIL pro capite di ciascuna regione a livello NUTS2 e la media dell'UE a 27



Fonte: Eurostat

² Ci si riferisce a Caronna (2013).

³ Si avverte che mentre si stava scrivendo il presente *paper* è stata diffusa la versione preliminare della sesta Relazione periodica sulla coesione (European Commission, 2014), alla quale però si è ritenuto di non fare riferimento in questa sede, giacché – rispetto alle precedenti edizioni – tale documento è molto ampio e pieno di temi estremamente rilevanti, tali da meritare senza dubbio una più specifica e approfondita trattazione rispetto a quella che sarebbe possibile in un breve *paper* come il presente.

⁴ Si veda la relazione conclusiva (Stiglitz., Sen and Fitoussi, 2009) della Commissione di economisti di fama internazionale che è stata costituita verso la fine dello scorso decennio dall'allora Presidente francese Nicolas Sarkozy.

⁵ Si rinvia al Rapporto CNEL-ISTAT (2014).

Servendosi delle PPA (anziché dei tassi di cambio di mercato), gli indicatori così ottenuti vengono convertiti in una comune valuta artificiale (o virtuale) denominata standard di potere d'acquisto (SPA).

Il ricorso a valori pro capite espressi in SPA, pertanto, permette di confrontare il potere di acquisto tra gli abitanti delle regioni di Stati membri che dispongono di livelli dei prezzi e valute nazionali differenti, nonostante l'adozione dell'Euro da parte ormai della maggioranza dei Paesi europei.

La precedente figura 1 rappresenta appunto il rapporto percentuale tra il PIL pro capite di ciascuna regione a livello NUTS 2⁶ e la media dell'UE a 27, cioè il numero indice dove la base 100 è rappresentata proprio dal valore medio europeo.

In termini assoluti, la media europea nel 2010 ammontava a 24.500 SPA: un valore superiore a quello del 2009 che era pari a 23.500 SPA, ma comunque ancora inferiore al livello raggiunto nel 2008, cioè precedentemente alla crisi economico-finanziaria, che era pari a circa 25.000 SPA.

Come riportato nella seguente tabella, nelle regioni di livello NUTS 2 dell'UE, il valore del PIL pro capite al 2010 variava da 6.500 SPA (pari al 27% della media UE 27) nella regione *Severozapaden* in Bulgaria che sarebbe quella meno sviluppata, a 80.300 SPA (328% della media UE 27) nella regione della capitale del Regno Unito (*Inner London*), che sarebbe invece quella più sviluppata dell'Unione. Il rapporto tra questi due valori estremi è di 12,4:1 e sta a significare – in parole povere – che un cittadino europeo residente nell'area di Londra disponeva di un reddito dodici volte superiore al cittadino europeo residente nella menzionata regione bulgara. Si tratta dunque di un rapporto molto elevato, in seguito al quale si comprende con immediatezza la profondità delle differenze esistenti tra i Paesi aderenti all'UE in termini reddituali.

Tabella 1: PIL pro-capite (euro/pps) nell'UE per le prime dieci e le ultime dieci regioni nella graduatoria complessiva al 2010

Pos.	Paese	Regione	Pil pro-capite	EU27=100
1°	Regno Unito	Inner London	80,300	328%
2°	Lussemburgo	Luxembourg	65,200	266%
3°	Belgio	Région de Bruxelles-Capitale	54,700	223%
4°	Germania	Hamburg	49,600	203%
5°	Francia	Ile de France	44,200	180%
6°	Paesi Bassi	Groningen	44,100	180%
7°	Slovacchia	Bratislavskykraj	43,100	176%
8°	Repubblica Ceca	Praha	42,200	172%
9°	Svezia	Stockholm	41,100	168%
10°	Austria	Wien	40,300	165%
26°	Ungheria	Eszak-Magyarország	9,700	40%
262°	Romania	Sud-Muntenia	9,500	39%
263°	Romania	Sud-Est	9,400	38%
264°	Romania	Sud-Vest Oltenia	8,800	36%
265°	Bulgaria	Severozapaden	8,700	36%
266°	Bulgaria	Yugoiztochen	8,700	36%
267°	Bulgaria	Yuzhen tsentralen	7,500	30%
268°	Bulgaria	Severen tsentralen	7,000	29%
269°	Romania	Nord-Est	7,000	29%
270°	Bulgaria	Severozapaden	6,500	26%

Fonte: Eurostat

⁶ Il livello 2 della Nomenclatura delle Unità territoriali a fini statistici (NUTS) elaborata dall'Eurostat corrisponde sostanzialmente alle aree regionali, che per l'Italia coincidono con le Regioni amministrative.

In generale, molte delle regioni con un valore elevato del PIL pro capite (pari al 125 % o più della media UE 27) sono le regioni in cui è situata la città capitale o le regioni limitrofe alla regione della capitale dello Stato di riferimento: è il caso di paesi quali Belgio, Repubblica ceca, Danimarca, Irlanda, Spagna, Francia, Lussemburgo (che costituisce un'unica regione), Paesi Bassi, Austria, Slovacchia, Finlandia, Svezia e Regno Unito; inoltre, numerose regioni con un valore del PIL pro capite medio che supera di almeno il 25% la media UE 27 sono situate nella Germania meridionale, in prossimità di grandi città della Germania occidentale, nel nord della Spagna e dell'Italia, nell'Austria occidentale, comprese varie regioni dei Paesi Bassi, la regione di Anversa in Belgio, la regione insulare Åland (Finlandia), la parte più settentrionale della Svezia e la regione North Eastern Scotland (nel Regno Unito).

Sono invece 68 le regioni di livello NUTS 2 con un valore del PIL pro capite inferiore alla media UE 27 di oltre il 25%. 25 di queste sono concentrate in sei degli Stati membri dell'UE 15: Grecia (sette regioni), Italia (cinque regioni), Francia (tre regioni), Portogallo (tre regioni), Regno Unito (due regioni) e Spagna (la regione Extremadura). Le restanti 43 sono invece regioni appartenenti agli Stati che hanno aderito all'UE nel 2004 o nel 2007, giacché in 10 di questi 12 Stati membri, con le eccezioni di Cipro e Malta, almeno una regione si colloca al di sotto di questo livello.

Tutto ciò significa che ancora all'inizio del XXI secolo nell'UE che rappresenta un'area tra le più sviluppate del mondo, tra gli Stati membri e anche al loro interno esistono profonde disparità socio-economiche che tendono a rendere, da un lato, difficilmente accettabile l'appartenenza all'Unione da parte di molti cittadini europei e, dall'altro più difficilmente realizzabile il processo d'integrazione commerciale, economico-finanziaria e monetaria da tempo intrapreso, ma non ancora del tutto concluso.

2. Le origini della politica regionale e di quella di coesione

Attraverso la politica regionale, l'Unione europea contribuiva, nei limiti delle competenze conferite alle sue Istituzioni dai Trattati, a riequilibrare il livello di sviluppo socio-economico, redistribuendo le risorse economiche e finanziarie disponibili all'interno del suo territorio.

Per alcuni studiosi e commentatori politici le origini della politica regionale risalirebbero addirittura al lontano 1957 quando è stato firmato il famoso Trattato di Roma, giacché l'allora Comunità europea a 6 Paesi perseguiva l'obiettivo, seppur generico, di assicurare uno sviluppo "armonioso" delle economie degli Stati membri attraverso la riduzione delle differenze esistenti tra le varie regioni⁷.

Tuttavia, all'epoca queste disposizioni non erano accompagnate da strumenti atti a realizzarne gli obiettivi. Infatti, il processo di industrializzazione e di crescita che ha interessato l'Europa degli anni '50 e '60 faceva sperare che il problema del sottosviluppo economico che affliggeva alcuni Paesi e regioni europee rispetto agli altri, potesse essere risolto grazie alla sola forza del Mercato comune, cioè agli effetti dell'integrazione commerciale avviata secondo la logica del libero scambio.

È in tale contesto economico che s'inserisce l'istituzione del primo Fondo che in seguito sarebbe diventato strutturale, cioè il Fondo Sociale Europeo (FSE), nonché della Banca Europea degli Investimenti (BEI): il primo, con la finalità di migliorare la qualificazione professionale e di favorire la riqualificazione settoriale della manodopera, nonché di aumentare la mobilità dei lavoratori all'interno della Comunità; la seconda con finalità che inizialmente non erano certo quelle di finanziare opere infrastrutturali nelle aree meno sviluppate, così come si è stabilito in seguito.

La politica di riequilibrio regionale, benché riconosciuta dal Trattato istitutivo della Comunità europea, è anche rimasta per oltre un decennio di competenza degli Stati membri e attuata principalmente mediante la concessione di aiuti finanziari ad imprese localizzate nelle zone caratterizzate da un alto tasso di disoccupazione, causato soprattutto dalla ristrutturazione che stava interessando alcuni settori industriali, come quello carbo-siderurgico, chimico di base e tessile.

⁷ Per una più ampia e articolata ricostruzione dell'attuale politica di coesione, dal suo avvio fino al precedente periodo di programmazione, si vedano, tra gli altri: Bruzzo, Venza (1998), Bruzzo (2000), Boccia, Leonardi, Letta e Treu (2003), Bruzzo, Domorenok (2009).

Agli inizi degli anni '70, si è preso atto del fatto che il Mercato comune, da solo, non era di per sé uno strumento idoneo e sufficiente a ridurre le disparità regionali, giacché le differenze nel trend di sviluppo dei diversi Stati membri, nel frattempo passati da 6 a 9, erano strutturali, nel senso che tendevano a permanere e rendevano difficoltoso adottare forme più strette d'integrazione politica ed economica.

Con la costituzione, avvenuta nel 1975, del già menzionato FESR, l'allora Comunità economica europea attuò una svolta nel suo approccio di politica economica con la quale s'intendeva esprimere la volontà degli Stati membri non solo di coordinare le loro politiche a favore di interventi adeguati e mirati sul territorio, ma anche di intervenire nei vari sistemi economico-produttivi per consentirne l'espansione. Le iniziative finanziate dal FESR all'inizio sono comunque restate subordinate alle impostazioni attribuite alle rispettive politiche nazionali finalizzate al riequilibrio regionale⁸. Il compito della Comunità all'epoca era invece limitato a fornire agli Stati membri risorse finanziarie addizionali per il perseguimento delle rispettive politiche di sviluppo regionale, il cui impiego era controllato solo dai governi nazionali. L'allora limitata attività di programmazione copriva il triennio 1975 - 1977 e le risorse finanziarie messe a disposizione per la politica regionale europea assorbivano solo il 4% circa delle risorse totali della Comunità.

Il vero cambiamento è avvenuto nella seconda metà degli anni Ottanta, a seguito dell'accelerazione del processo d'integrazione comunitaria connesso all'Atto Unico Europeo del 1986 e alla previsione dell'inserimento nel Trattato di un nuovo Titolo, il Titolo V, dedicato alla "Coesione economica e sociale". Con questo nuovo approccio si è superata l'originaria visione di una comunità intesa principalmente come un'area di libero scambio, adottando una politica di coesione economica e sociale – intesa come un elemento essenziale per il completamento del Mercato unico europeo (MUE) – per la cui realizzazione si sono messi a disposizione i cosiddetti "Fondi strutturali" (o a finalità strutturale). L'obiettivo prioritario, infatti, era diventato quello di ridurre le preesistenti differenze strutturali tra la regioni europee, attraverso azioni di solidarietà⁹ e di cooperazione tra i diversi Stati membri e le loro regioni.

È in tale contesto che matura la famosa riforma dei Fondi strutturali del 1988 e che vengono stabiliti i quattro principi guida fondamentali che tutt'oggi si applicano alla politica di coesione:

- i) il principio della concentrazione degli interventi finanziari su obiettivi prioritari e in zone maggiormente in difficoltà;
- ii) il principio della *partnership* (o partenariato), da realizzarsi attraverso una concertazione tra la Commissione europea e le autorità nazionali, regionali e locali dello Stato membro in corrispondenza delle diverse fasi di preparazione, finanziamento, realizzazione, valutazione e controllo dei programmi realizzati mediante il co-finanziamento comunitario;
- iii) il principio della programmazione pluriennale degli interventi;
- iv) ed infine il principio dell'addizionalità che considera il finanziamento comunitario complementare e non sostitutivo di quello stanziato dalle Amministrazioni nazionali (statale e regionale).

Per il periodo di programmazione 1989 - 1993 la dotazione finanziaria stanziata a favore della politica di coesione ammontava a 63 milioni di euro, pari al 29% del bilancio totale della Comunità.

L'adozione del Trattato di Maastricht, avvenuta nel 1992, segna l'ufficializzazione di tale svolta nel processo d'integrazione europea: difatti, nel Trattato, la coesione economica e sociale diventa uno degli obiettivi perseguiti dall'UE, accanto al MUE e all'Unione economica e monetaria (UEM).

Il Trattato prevede inoltre l'istituzione di un nuovo strumento, il Fondo di coesione, destinato a fornire assistenza finanziaria ai Paesi il cui sviluppo economico era in ritardo rispetto alla media degli

⁸ Nel caso dell'Italia la politica nazionale finalizzata al riequilibrio regionale era costituita dall'intervento straordinario nel Mezzogiorno il quale si è protratto – in contemporanea all'analoga politica dell'UE – fino al 1993. Successivamente, però, si è dato avvio ad un intervento a favore delle aree sottoutilizzate che – rientrando nella programmazione negoziata – ha riguardato almeno in parte anche le regioni del Centro-Nord.

⁹ Con la locuzione "azioni di solidarietà" s'intende di fatto l'attività di perequazione finanziaria, prevista dalla teoria economica della finanza pubblica, secondo la quale gli Stati e le regioni più sviluppate versano delle risorse al bilancio dell'UE una parte delle quali viene destinata agli Stati e alle regioni meno sviluppati, con la finalità di conseguire un riequilibrio.

altri Stati membri, ma che ciò nonostante erano intenzionati a rispettare i nuovi parametri di convergenza nominale¹⁰.

Anche a seguito dei processi di allargamento dell'Unione europea, avvenuti in corrispondenza del 2004 e del 2007, nei confronti di dodici Paesi dell'Europa centro-orientale (PECO), della realizzazione dell'UEM e della connessa adozione della moneta unica da parte di una dozzina di Paesi, la politica di coesione ha finito così per conquistare un posto di particolare rilievo nelle politiche economiche dell'UE, tanto dal punto di vista strategico (con l'introduzione di nuovi ambiti d'intervento), quanto dal punto di vista dell'allocazione delle risorse. A quest'ultimo proposito, basta considerare che l'ammontare di risorse finanziarie destinato alla politica di coesione passa da 168 miliardi di Euro, per il sessennio di programmazione 1994-1999, a 216 miliardi per il periodo settennale 2000-2006; in termini d'incidenza percentuale, si tratta di un aumento dal 30% al 36% delle risorse globalmente stanziare nel bilancio dell'Unione.

3. La politica di coesione nel periodo di programmazione 2007-2013

Come si è accennato verso la fine del precedente paragrafo, il primo maggio 2004 l'UE ha accolto dieci nuovi Stati membri, realizzando così il più vasto allargamento mai affrontato sino ad allora. Di conseguenza, il territorio dell'UE si espande del 35%, la popolazione passa da 395 a 493 milioni di persone, ma al contempo il valore del PIL pro capite medio si contrae e ciò a seguito dell'arretratezza socio-economica in cui vivevano le comunità della maggior parte delle regioni dei nuovi Paesi membri.

Le disparità regionali si sono così acuite e hanno portato con sé nuove problematiche non solo economiche, ma anche sociali¹¹. La riforma del 2007-2013 si è incentrata pertanto sulla necessità di rispondere alle sfide derivanti dall'allargamento in termini non solo di promozione del tessuto economico e sociale, ma anche di miglioramento della competitività.

L'UE a 27 veniva a contare 268 regioni, dove tuttavia si riscontravano ancora profonde disparità economiche e sociali¹²: basti considerare che una regione su quattro faceva registrare un livello di PIL pro capite inferiore al 75% della media europea.

Gli interventi strategici di questa nuova fase di programmazione sono pertanto mirati a perseguire gli obiettivi della crescita e dell'occupazione nel frattempo introdotti dalla Strategia di Lisbona, nonché azioni a favore dello sviluppo sostenibile. Per la nuova UE a 27 la dotazione totale a favore della politica di coesione era pari a 347 miliardi di euro, pari al 35% del totale delle risorse finanziarie gestite dall'UE.

Facendo leva sul concetto di solidarietà, la Polonia, con una dotazione pari a 67 miliardi di euro è diventata la maggiore beneficiaria dei fondi, superando così la Spagna (con 35 miliardi) e l'Italia (con 29 miliardi) che tuttavia si confermano anch'essi i principali paesi destinatari delle risorse finanziarie europee.

All'inizio del dicembre 2009, infine, è entrato in vigore il Trattato di Lisbona che dota l'Unione europea di un quadro giuridico e degli strumenti necessari per far fronte alle sfide del prossimo futuro, come il cambiamento climatico e l'invecchiamento demografico, nonché per rispondere alle connesse aspettative ed esigenze dei cittadini.

Con il nuovo Trattato, la coesione territoriale diventa, insieme a quella economica e sociale, uno degli obiettivi fondamentali dell'UE, ponendosi allo stesso rango della solidarietà tra gli Stati membri, dal momento che il territorio comunitario appare una realtà economica estremamente diversificata, le cui differenze devono essere da un lato valorizzate come risorse, ma dall'altro anche superate. È in questo nuovo contesto che alla fine del 2013 ha visto la luce la politica di coesione per il periodo 2014 - 2020.

¹⁰ Un'altra novità recata dal Trattato di Maastricht consiste nell'avvio di una nuova istituzione europea, il Comitato delle Regioni, avente però compiti solo consultivi in materia di politica regionale.

¹¹ Si ricorda che buona parte dei PECO per entrare a far parte dell'UE hanno dovuto abbandonare il loro precedente sistema economico di tipo socialista per adottare quello capitalistico e di mercato.

¹² Come si è già potuto verificare nel primo paragrafo del presente lavoro.

4. Le risorse per la politica di coesione nel Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020

4.1 Il Quadro Finanziario Pluriennale nel suo complesso e per rubriche

Il Quadro finanziario pluriennale (QFP) in cui si fissano gli importi massimi annui (massimali) della spesa da sostenere da parte delle Istituzioni comunitarie, sia complessivamente che per le principali categorie di spesa (rubriche), traduce in termini finanziari le priorità politiche dell'UE (per una durata compresa fra i 5 e i 7 anni).

Il Consiglio europeo nel febbraio 2013 aveva raggiunto un accordo sul QFP che definisce il bilancio dell'UE per gli anni dal 2014 al 2020 e che dovrebbe garantire la possibilità concreta di intervenire sulle priorità stabilite dall'Unione stessa. In linea con gli sforzi di risanamento cui erano stati sollecitati gli Stati membri in relazione dalla pesante crisi socio-economica degli ultimi anni, i leader dell'UE hanno convenuto di ridurre, rispetto al QFP 2007-2013, l'ammontare complessivo delle risorse finanziarie che possono essere mobilitate dall'UE. Tuttavia, al fine di promuovere la crescita e l'occupazione sono stati aumentati i fondi destinati alla ricerca, all'innovazione e all'istruzione, ed è stato altresì concordato di creare una nuova iniziativa comunitaria, denominata Garanzia Giovani e intesa a fronteggiare la pressante sfida posta dall'elevato livello recentemente raggiunto dalla disoccupazione giovanile.

In seguito sono state accolte le richieste avanzate dal Parlamento, tra cui quella relativa ad una maggiore flessibilità, cioè la possibilità di trasferimento da un anno all'altro per i fondi non utilizzati e la possibilità di trasferimento sia tra un anno e l'altro, sia fra le categorie di spesa per gli stanziamenti d'impegno, ossia per gli importi autorizzati in favore di programmi o progetti.

L'Accordo alla fine raggiunto sul piano politico limita il tetto di spesa massima possibile per la UE (a 28 Stati membri) a 960 miliardi di euro di impegni, pari all'1,0% del RNL della stessa UE. Il tetto di spesa complessivo è stato ridotto del 3,4% in termini reali, rispetto al QFP (2007-2013): è la prima volta che il limite di spesa complessiva di un QFP viene ridotto rispetto a quello del precedente (per un importo di 73 miliardi di euro).

La struttura del bilancio per il settennio 2014-2020, invece, è sostanzialmente identica a quella del passato, con la suddivisione in cinque rubriche di spesa, a loro volta ripartite in sotto-rubriche.

La rubrica 1 - Crescita intelligente ed inclusiva, dispone di una dotazione di circa 450,8 mld. di euro ed è suddivisa in 2 sotto-rubriche. Le risorse complessive per la sotto-rubrica 1a – Competitività per la crescita e l'occupazione, sono pari a 125,6 mld. di euro (pari al 13,10% del totale); nonostante l'accordo inter-istituzionale abbia portato ad una riduzione in valore assoluto di 14 mld. rispetto alla proposta inizialmente avanzata dalla Commissione, si registra un aumento rispetto alla precedente programmazione del 37%¹³. La sotto-rubrica 1b – Coesione economica, sociale e territoriale, di cui fra poco ci si occuperà più approfonditamente, dispone di un totale di risorse pari a 325,1 mld. di euro (pari al 33,90%).

La rubrica 2 – Gestione sostenibile e protezione delle risorse naturali, che comprende i fondi per la politica agricola comune (PAC) e il Programma di Sviluppo Rurale e Pesca, è quella che ha subito la riduzione maggiore¹⁴, tanto che le risorse complessivamente attribuite sono pari a poco meno di 373,2 mld. di euro (38,90%).

La rubrica 3 – Cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia, che comprende i programmi per la giustizia, per la migrazione ed asilo, le frontiere esterne, la cittadinanza, la sicurezza interna, dispone in totale di quasi 15,7 mld. di euro (1,60%).

¹³ Ai fini della dotazione cui si è pervenuti va considerato, però, anche l'inserimento del Meccanismo per collegare l'Europa, unitamente a due Programmi di grandi infrastrutture (ITER - Reattore nucleare sperimentale internazionale e GMES - Monitoraggio globale ambiente e sicurezza). In questa rubrica vi sono poi importanti programmi di promozione della ricerca e sviluppo tecnologico (quali Orizzonte 2020), delle competenze e mobilità (*Erasmus for all*), nonché le misure per lo sviluppo dell'agenda sociale.

¹⁴ Rispetto alla proposta iniziale la decurtazione è di circa 13,2 miliardi di euro, di cui 5 circa riferiti alla politica agricola comune (PAC); tuttavia, a parziale correzione degli effetti di questo taglio, viene introdotto un meccanismo di flessibilità fra i due pilastri della rubrica 2, attivabile dagli Stati membri nella misura del 15% delle rispettive allocazioni.

Per la rubrica 4 – La UE quale partner globale, che comprende i programmi di cooperazione esterna della UE (cooperazione economica e industriale, programmi di emergenza per fronteggiare le crisi umanitarie, disastri naturali e cambiamento climatico), la dotazione è di 58,7 mld. di euro (6,10%).

Le spese per la rubrica 5 – Amministrazione, infine, sono di 61,6 mld. di euro, cioè il 6,40%.

La continuità della struttura delle spese dell'UE sta sostanzialmente a ribadire il rilievo qualitativo attribuito alla politica di coesione, quale politica strumentale per il perseguimento dell'obiettivo dello sviluppo intelligente, sostenibile e inclusivo di cui alla strategia europea 200.

4.2 La sotto-rubrica 1b - Coesione economica, sociale e territoriale

Uno degli obiettivi prioritari dell'UE è la promozione della coesione economica, sociale e territoriale e della solidarietà tra gli Stati membri. Tale fondamentale politica può essere realizzata attraverso il FESR, il FSE e il Fondo di coesione (FC), i quali opereranno, a seconda delle diverse allocazioni territoriali, per conseguire gli obiettivi strategici della nuova programmazione.

Del totale delle risorse destinate alla Politica di coesione si prevede un impegno di poco meno di 313,2 mld. di euro per l'obiettivo "Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione", così distribuito:

- 164.279 milioni di euro per le regioni meno sviluppate;
- 31.677 milioni di euro per le regioni in transizione;
- 49.492 milioni di euro per le regioni più sviluppate;
- 66.362 milioni di euro per il Fondo di coesione;
- 1.387 milioni di euro per le regioni ultra-periferiche.

Le risorse destinate all'obiettivo "Cooperazione Territoriale Europea" ammontano complessivamente a 8.948 milioni di euro, a loro volta così ripartiti:

- 6.627 milioni di euro per la cooperazione transfrontaliera;
- 1.822 milioni di euro per la cooperazione transnazionale;
- 500 milioni di euro per la cooperazione interregionale.

Il primo dato rilevante è la riduzione delle risorse sia rispetto alla precedente programmazione (che a prezzi indicizzati al 2011 si attesta all'8,4%) sia rispetto alla proposta della Commissione europea. Il risultato tuttavia può essere considerato non disprezzabile se si considera l'acceso dibattito che si era sviluppato durante la fase negoziale e che riguardava proprio l'ammontare delle risorse destinate alle politiche di coesione che, in una precedente proposta, erano scese fino a poco più di 300 mld. di euro. In ogni caso, ci sono diversi fattori da tenere in considerazione circa la dotazione finanziaria di questa sotto-rubrica rispetto alla proposta iniziale della Commissione europea: ad esempio, lo stanziamento per il "Meccanismo per collegare l'Europa" inizialmente (e più opportunamente¹⁵) era inserito all'interno di questa rubrica, mentre nel corso del negoziato – come si è già accennato – è stato spostato all'interno della sotto-rubrica 1a. In ogni caso, si tratta di uno stanziamento strettamente connesso a quelli della politica di coesione.

Entrando nel dettaglio della ripartizione territoriale, le regioni meno sviluppate (ex obiettivo Convergenza) sono quelle che subiscono la decurtazione maggiore, a favore di quelle più sviluppate (ex obiettivo Competitività) e di quelle in transizione (ex *phasing in e out*). Ma è proprio l'introduzione della nuova categoria di regioni in transizione, oltre ad un numero inferiore di regioni eleggibili tra le meno sviluppate, che rende difficile una comparazione dei dati in termini perfettamente omogenei.

L'attribuzione delle risorse ai singoli Stati, poi, è avvenuta secondo metodologie diverse, a seconda delle categorie di regioni, e, per tutta una serie di fattori, può aver prodotto delle differenze anche non irrilevanti in Stati membri con situazioni socio-economiche analoghe¹⁶.

¹⁵ Tale meccanismo infatti prevede una dotazione finanziaria destinata a sostenere iniziative simili a quelle del FC.

¹⁶ Per questo motivo, come già avvenuto nel negoziato sulle risorse per il periodo 2007-2013, a parziale correzione di tali riduzioni, è stata concordata una dotazione supplementare di risorse per gli Stati particolarmente colpiti dalla crisi

Un altro elemento di rilievo è rappresentato dall'istituzione di quell'Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile (YEI), che opera a favore di tutte quelle regioni che nel 2012 presentavano un tasso di disoccupazione giovanile superiore al 25%¹⁷, con un sostegno di 6,0 mld. di euro, dei quali 3 provengono da interventi mirati del FSE e altrettanti da un'apposita linea di bilancio.

Oggetto di negoziato al ribasso è stata la fissazione di un tetto al 2,35% del PIL (inizialmente previsto al 2,5% nella proposta della Commissione) per il massimale di assorbimento (*capping*) delle risorse comunitarie assegnate agli Stati membri, il quale comunque non ha alcun impatto sull'Italia. Importanti sono anche alcune clausole di salvaguardia (altrimenti denominate reti di sicurezza) previste per le regioni in transizione: infatti, quelle che provengono dall'ex obiettivo Convergenza riceveranno un sostegno minimo che dovrà corrispondere annualmente ad almeno il 60% della dotazione media ottenuta nel periodo 2007-2013; in ogni caso è disposto che tutte queste regioni non ricevano meno di quanto avrebbero ricevuto se fossero rientrate fra le regioni più sviluppate.

E' stata poi confermata una clausola di revisione del QFP nel 2016, in base alla quale le allocazioni originariamente effettuate a favore degli Stati membri potranno essere riviste – per un massimo di quattro miliardi di euro – in funzione delle variazioni dei dati statistici che interverranno nel frattempo¹⁸.

I tassi di cofinanziamento delle risorse comunitarie dell'obiettivo "Investimenti per la crescita e l'occupazione" hanno subito un leggero incremento rispetto alla proposta della Commissione, prevedendo una forbice che va da un massimo dell'85% per le regioni meno sviluppate a un 60% per quelle in transizione e a un 50% per quelle più sviluppate¹⁹. I tetti del tasso di cofinanziamento sono differenziati a seconda degli SM e, nel caso delle regioni italiane, il tetto per le meno sviluppate sarà pari all'80%.

La riserva nazionale di efficacia e di efficienza pari al 5% delle risorse, proposta dalla Commissione per rafforzare l'orientamento da parte delle competenti Amministrazioni nazionali a favore dei risultati e del raggiungimento degli obiettivi della strategia Europa 2020, è stata portata al 7%.

Tutti i programmi, come nei due precedenti periodi di programmazione, saranno sottoposti al meccanismo del disimpegno, fondato sul principio secondo cui gli importi connessi ad un impegno assunto dalla Commissione a cui non corrisponda un prefinanziamento o una domanda di pagamento entro un determinato periodo di tempo, saranno disimpegnati. Tale disposizione che - come è noto - è fondata sul meccanismo N+2, prevede comunque un'importante novità rispetto al precedente periodo, poiché per il settennio 2014-2020 il disimpegno si applicherà sulle risorse impegnate dalla Commissione nei tre anni precedenti all'ultimo del periodo: in questo specifico caso al triennio 2017-2019.

I fondi strutturali, assieme al FEASR e al FEAMP, sono riuniti in un Quadro strategico comune (QSC) in cui, al fine di ottimizzarne e massimizzarne l'efficacia e le sinergie, è stato definito un elenco di obiettivi tematici in linea con la strategia Europa 2020, nonché una condizionalità macroeconomica che gli Stati membri dovranno soddisfare per poter aver accesso ai fondi e poter disporre di continuità nel loro utilizzo. Quest'ultimo è stato uno degli aspetti più problematici trattati nel corso del negoziato. Qualora, infatti, uno Stato membro non adotti provvedimenti efficaci in risposta alla richiesta della Commissione di rivedere e proporre di modificare il suo contratto di partenariato, gli impegni e i pagamenti potranno essere sospesi, in parte o in toto. Tale sospensione degli impegni che sarà comunque soggetta ad un meccanismo di "doppio tetto", potrà essere revocata solo dalla stessa Commissione.

economica, fra cui all'Italia, alla quale sono stati assegnati ulteriori 1,5 miliardi di euro, dei quali 500 milioni per le aree non urbane.

¹⁷ Potrà dunque beneficiarne anche l'Italia.

¹⁸ L'adeguamento sarà necessario ogniqualvolta vi sia una divergenza cumulativa di oltre +/-5%.

¹⁹ Anche nell'ambito dell'obiettivo "Cooperazione Territoriale Europea" il tetto massimo di cofinanziamento è fissato all'85%.

5. La politica di coesione nel periodo di programmazione 2014-2020

5.1 Aspetti generali

La normativa con cui è stata nuovamente riformata la politica di coesione per il periodo 2014-2020 s'inserisce all'interno di un quadro giuridico-istituzionale e politico-economico notevolmente diverso rispetto a quello che ha caratterizzato le programmazioni precedenti.

Dal punto di vista propriamente giuridico e istituzionale, infatti, in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il Parlamento europeo, attraverso la "procedura legislativa ordinaria", ora partecipa a pieno titolo all'adozione dei testi legislativi. Ciò significa che per la prima volta la politica di coesione non è più solo il frutto di un accordo inter-istituzionale tra i diversi Stati membri raggiunto in seno al Consiglio europeo, ma costituisce un processo che ha visto legiferare per oltre due anni il Parlamento europeo e il Consiglio posti sullo stesso piano. Il Parlamento europeo ha dato il via libera al pacchetto dei nuovi regolamenti sulla politica di coesione nel novembre 2013.

Molto diverso è anche il contesto politico ed economico all'interno del quale si colloca questa nuova programmazione, così come gli obiettivi generali che l'Europa intende perseguire per i prossimi anni. Infatti, per il periodo 2014-2020 la politica di coesione è chiamata a realizzare gli obiettivi enunciati nella Strategia Europa 2020, il cui fine ultimo è promuovere uno sviluppo intelligente, sostenibile e inclusivo che risulti in grado di rilanciare il processo di crescita economica e sociale nei vari Paesi membri.

Di conseguenza, tutte le politiche dell'UE, in cooperazione e stretta sinergia con quelle nazionali, nel prossimo futuro saranno chiamate a declinare, mediante interventi strutturali, azioni a sostegno di un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione, che sia più efficiente sotto il profilo delle risorse e che presenti alti tassi di occupazione. Più precisamente, la politica di coesione – attraverso i fondi a sua disposizione (cioè il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale - FESR, il Fondo Sociale Europeo - FSE e il Fondo di Coesione - FC), in coordinamento con la politica degli affari marittimi e della pesca, attraverso il Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP), e la politica dello sviluppo rurale, attraverso il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR), forniranno il loro contributo al rilancio dell'economia europea, investendo nei rispettivi settori a favore di specifici territori.

Questi cinque fondi ora vengono denominati nel loro complesso Fondi Strutturali e di Investimento Europei (FSIE), tanto che un regolamento generale ne fissa le disposizioni comuni. A tal fine, un Quadro Strategico Comune (QSC) stabilisce gli orientamenti strategici per consentire un approccio di sviluppo integrato, utilizzando i Fondi SIE in coordinamento con le altre politiche dell'UE e i loro strumenti. Si tratta di un documento elaborato a livello europeo per assicurare una programmazione strategica coerente fra tutti i Fondi, in altri termini, un quadro di riferimento unitario che assicuri il raggiungimento dei target fissati da Europa 2020. Questo coordinamento dei cinque Fondi – molto più stretto che nel passato – permetterà di garantire:

- a) la concentrazione delle risorse sugli obiettivi della strategia Europa 2020, grazie ad un insieme comune di obiettivi tematici ai quali i Fondi forniranno il loro contributo;
- b) il rafforzamento del processo di programmazione strategica attraverso l'adozione, a livello europeo, del QSC e, a livello nazionale, di un Accordo di Partenariato;
- c) una maggiore concentrazione sui risultati attraverso un quadro di riferimento e una riserva finanziaria per realizzazioni efficienti;
- d) una maggiore efficacia dei Fondi SIE e una corretta gestione economica;
- e) l'armonizzazione delle regole di ammissibilità e l'ampliamento delle opzioni semplificate in materia di costi, in modo da ridurre l'onere amministrativo gravante sui beneficiari e sulle autorità di gestione.

Quest'ultima serie di considerazioni porterebbe allora a riflettere sull'effettiva ripartizione del totale delle risorse stanziato dal QFP tra le rubriche prima considerate. Infatti, fondi come il FEAMP e il FEASR, per quanto siano attinenti al settore primario, in realtà perseguono finalità più simili a quella cui sono destinati i Fondi strutturali. Conseguentemente, considerandoli congiuntamente, emerge-

rebbe che la sotto-rubrica 1b assumerebbe un rilievo quantitativo ancora maggiore dal punto di vista finanziario.

5.2 Gli obiettivi strategici e le risorse finanziarie della politica di coesione

In un'ottica di semplificazione rispetto alla normativa vigente nelle precedenti programmazioni, per il periodo 2014 - 2020 la politica di coesione perseguirà due soli obiettivi: "Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione" e "Cooperazione territoriale europea".

I 322 miliardi di euro allocati alla politica di coesione sono così suddivisi:

- le risorse destinate all'obiettivo "Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione" ammontano a 313 miliardi e 197 milioni di euro, così a loro volta ripartite:

i) il 52,4% destinato alle regioni meno sviluppate per un totale di 164 miliardi di euro;

ii) il 10,24% destinato alle regioni in transizione per un totale di 32 miliardi di euro;

iii) il 15,6% destinato alle regioni più sviluppate, per un totale di 49 miliardi di euro;

iv) il 21,19% destinato agli Stati membri che beneficiano del Fondo di coesione, per un totale di 66 miliardi di euro;

v) lo 0,44% destinato ai finanziamenti supplementari delle regioni ultra-periferiche per un totale di 1,3 miliardi di euro;

- le risorse destinate all'obiettivo "Cooperazione territoriale europea" ammontano invece a 8,948 miliardi di euro.

5.3 Ripartizione territoriale del sostegno finanziario dell'UE

Come nei precedenti periodi di programmazione, il criterio impiegato per la ripartizione territoriale delle risorse destinate alla politica di coesione rimane il Prodotto Interno Lordo (PIL) pro capite di ciascuna regione, nonostante la sua relativa significatività su cui ha a lungo insistito l'Italia.

Come evidenziato poco fa, sebbene tutte le regioni dell'UE possano beneficiare del sostegno del FESR e del FSE, la maggior parte delle risorse sarà destinata alle regioni in ritardo di sviluppo. Diversamente dalle scorse programmazioni, invece, la precedente classificazione dei territori è stata modificata, introducendo una nuova categoria: la cosiddetta "categoria intermedia".

Pertanto, le regioni dell'Unione europea ai fini della politica di coesione saranno così classificate:

- regioni meno sviluppate, il cui PIL pro capite è inferiore al 75% della media del PIL dell'UE a 27.

Il sostegno a tali regioni rimarrà una priorità fondamentale anche nella futura programmazione al fine di ridurre il ritardo di sviluppo. Il tasso di cofinanziamento comunitario dei programmi operativi non può superare l'85%;

- regioni in transizione, il cui PIL pro capite è compreso tra il 75% e il 90% della media del PIL dell'UE a 27. Lo scopo dell'introduzione di questa categoria è quello di dare un'ulteriore spinta alle regioni divenute più competitive negli anni recenti, soprattutto grazie al sostegno ricevuto dai fondi strutturali, ma che ancora necessitano di investimenti mirati. Il tasso di cofinanziamento comunitario dei programmi operativi non può superare l'80%.

- regioni più sviluppate, il cui PIL pro capite è superiore al 90% della media del PIL dell'UE a 27. Il tasso di cofinanziamento comunitario dei programmi operativi in questo caso non può superare il 50%.

Infine, quegli Stati membri il cui valore pro capite del reddito nazionale lordo (RNL) è inferiore al 90% del RNL medio pro capite dell'UE a 27 saranno assistiti dal Fondo di Coesione (FC).

5.4 Modalità d'intervento: la concentrazione delle risorse

I settori d'intervento in cui gli Stati membri sono chiamati a concentrare le loro risorse finanziarie sono in realtà ben undici. Attraverso un quadro d'investimenti integrato, infatti, i cinque Fondi SIE – il FESR, il FSE, il FC, il FEAMP e il FEASR – contribuiscono alla realizzazione dei seguenti obiettivi tematici:

1. rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione;

2. migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime;
 3. promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, del settore agricolo (per il FEASR) e del settore della pesca e dell'acquacoltura (per il FEAMP);
 4. sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori;
 5. promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi;
 6. preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse;
 7. promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete;
 8. promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori;
 9. promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e la discriminazione;
 10. investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale finalizzate alle competenze e nell'apprendimento permanente;
 11. rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente.
- Tali obiettivi tematici sono poi declinati in priorità specifiche d'investimento per ciascun dei due principali Fondi SIE.

5.5 Le componenti della programmazione strategica

In precedenza si è fatto cenno al QSC, cioè il documento adottato dal Parlamento e Consiglio il cui fine è quello di garantire un approccio integrato nell'utilizzo di tutti i Fondi SIE.

Un altro documento strategico, definito però a livello nazionale e di concerto con le autorità locali e regionali, gli attori economici e sociali e i rappresentanti della società civile, è l'Accordo di Partenariato (AP). Attraverso l'elaborazione di questo importante strumento ogni Stato membro definisce la propria strategia, nonché le modalità di impiego di tutti i Fondi SIE.

In particolare, nell'AP lo Stato membro identifica i suoi fabbisogni di sviluppo e le sue potenzialità di crescita, decide gli obiettivi tematici su cui investire, i principali risultati attesi, le azioni per raggiungerli e le relative risorse finanziarie per ciascuno dei Fondi SIE.

Sulla base dei contenuti fissati nell'AP, verranno poi implementati i Programmi Operativi Regionali (POR) per l'utilizzo strategico dei singoli Fondi a livello regionale.

5.6 Le condizionalità ex-ante e la riserva di performance

Un importante elemento di novità nella programmazione strategica 2014-2020 è rappresentato dal rafforzamento delle cosiddette condizionalità ex-ante che si applicano a tutti i Fondi SIE.

L'esperienza dei precedenti cicli di programmazione ha messo in luce come l'efficacia degli investimenti finanziati dai fondi comunitari sia stata compromessa in molti casi dalle fragilità della politica nazionale e dai deboli quadri normativi e istituzionali.

Al fine di ottimizzare il supporto finanziario comunitario infatti è necessario definire a monte, unitamente ai relativi criteri di adempimento, delle condizioni chiare e precise di partenza. Alcune di queste condizioni afferiscono più alla sfera gestionale dello Stato membro e si applicano trasversalmente²⁰, mentre altre sono maggiormente connesse agli obiettivi tematici della politica²¹.

In termini operativi, ogni Stato membro dovrà dimostrare alla Commissione europea il soddisfacimento di ognuna delle condizionalità richieste, per poter ottenere il trasferimento delle risorse ai titolari dei Programmi Operativi (PO).

Un'altra parziale novità prevista dalla regolamentazione comunitaria per la prossima programmazione che ha fatto molto discutere, è la cosiddetta "riserva di performance" o meglio, testualmente, la "riserva di efficacia ed efficienza". Questo nuovo strumento prevede che il 6% della dotazione finanziaria di uno Stato membro (con esclusione delle risorse destinate all'occupazione giovanile)

²⁰ Ad esempio, la presenza di un sistema di acquisti pubblici in linea con le direttive europee.

²¹ Ad esempio, il recepimento di tutte le direttive europee relative ad un determinato settore al fine di poter utilizzare i fondi per realizzare progetti in quel settore.

sia accantonato fino al 2019, ed erogato solamente previa verifica del raggiungimento di alcune priorità stabilite dalla Commissione in base alle relazioni annuali di attuazione dello Stato membro per l'anno 2019. Sostanzialmente ciò significa che i fondi accantonati saranno definitivamente assegnati ai programmi che abbiano raggiunto i loro fondamentali traguardi in base al controllo effettuato dalla Commissione. In caso contrario, lo Stato potrà adottare una serie di misure su indicazione della Commissione stessa per poter riassegnare questa quota a nuove priorità, ma in caso di totale inadempienza imputabile a carenze nell'attuazione dei programmi oppure in caso di mancanza di azioni correttive da parte dello Stato membro, i fondi non verranno erogati, venendo così di fatto a determinarsi una riduzione netta delle risorse effettivamente assegnate al Paese, rispetto a quanto concordato all'inizio del processo di programmazione.

5.7 La condizionalità macro-economica

Uno degli aspetti politicamente più controversi di questa nuova programmazione è rappresentato dalla previsione della condizionalità macro-economica, vale a dire di una regola che prevede una più stretta correlazione tra le politiche perseguite mediante i Fondi SIE e le regole della governance economica dell'UE. Questa disposizione – frutto di una politica di austerità e di rigore sostenuta da molti Paesi dell'Europa del nord – prevede la possibilità di bloccare gli impegni e i pagamenti dei Fondi SIE agli Stati membri che presentano deficit eccessivi o altri squilibri macro-economici.

Se da un lato alla base di tale disposizione c'è una *ratio* ben precisa, ossia incentivare gli Stati membri a dare seguito alle raccomandazioni della Commissione europea nel quadro del cosiddetto Semestre europeo e a perseguire delle politiche di risanamento dei bilanci pubblici, dall'altro – secondo alcuni commentatori politici – snaturerebbe profondamente il senso e i principi ispiratori della coesione europea. Nella pratica, infatti, gli Enti locali e regionali – anche se virtuosi – potrebbero dover pagare le spese delle inadempienze dei governi centrali, vedendosi negati i finanziamenti europei che di solito costituiscono la loro principale se non unica fonte di investimento per i prossimi sette anni. Ma, in questo caso, si tratta di un problema di rapporti intergovernativi all'interno di uno stesso Stato, che andrebbe risolto mediante l'inserimento di una clausola di salvaguardia nella normativa nazionale sul Patto di stabilità interno.

5.8 La semplificazione della politica di coesione

Nei precedenti periodi di programmazione la normativa comunitaria circa la gestione dei fondi strutturali è stata spesso criticata per essere troppo complessa, aspetto che – causando rallentamenti nell'utilizzo dei fondi stessi – rischiava di impedire un potenziale sviluppo economico del territorio, ossia esattamente l'opposto della stessa ragione di vita dei fondi strutturali. Per questo nuovo periodo, la Commissione ha quindi cercato di semplificare ulteriormente la gestione della politica di coesione in modo da agevolarne l'attuazione, da poterne ottenere un impatto positivo sui risultati, da disporre di maggiore certezza giuridica ed infine per poter ridurre gli errori e nel contempo aumentare le garanzie.

La Commissione ha quindi disposto di ridurre gli oneri amministrativi a tutti i livelli, ma specificamente per le Amministrazioni nazionali, centrali e regionali. Innanzitutto, il primo elemento di semplificazione è costituita dalla previsione stessa di un regolamento generale valido per tutti i fondi, in cui si stabiliscono appunto norme comuni in relazione alla pianificazione strategica, all'ammissibilità e alla stabilità. Di conseguenza anche i documenti strategici, quello dell'UE e quello nazionale, saranno uno solo. Sarà inoltre possibile pianificare l'utilizzo del FESR, del FSE e del FC in programmi comuni o separati, o utilizzarli insieme per un solo progetto, poiché saranno previste commissioni di monitoraggio uniche, riducendo così l'impegno per le autorità nazionali.

L'attività di controllo, inoltre, diventa proporzionale alla valutazione del rischio dei vari settori; ciò permetterà di risparmiare il numero di audit su progetti che, previa valutazione, non presentino rischi di cattiva gestione (sui progetti inferiori ai 100.000 euro ne sarà previsto solo uno all'anno).

Anche la standardizzazione delle normative porterà ad una maggiore certezza giuridica, rendendo quindi la gestione dei progetti molto più semplice.

Le attività di *reporting* saranno semplificate, in quanto maggiormente improntate sui dati essenziali dei progressi fatti, piuttosto che su una relazione illustrativa.

Ancora, per ridurre gli oneri amministrativi a carico dei beneficiari, saranno estesi ulteriormente i casi di applicazione del calcolo semplificato, mantenendo quelli già previsti per lo scorso periodo.

Infine, sarà ampliato l'utilizzo della "coesione elettronica" (*e-cohesion*), strumento che ridurrà drasticamente gli oneri amministrativi, poiché consentirà di presentare i programmi e ovviamente conservare informazioni in formato elettronico.

La semplificazione rimane però una responsabilità condivisa: non solo la Commissione dovrà ridurre la burocrazia, ma saranno anche le autorità nazionali che dovranno impegnarsi in tal senso.

6. Gli strumenti della politica di coesione nel loro insieme e le risorse per essi disponibili

Anche negli ambienti più vicini alle Istituzioni comunitarie si stenta ad assimilare la nuova concezione della politica di coesione dell'UE, per cui essa ora non si limita più a ridurre le notevoli disparità economiche, sociali e territoriali che purtroppo continuano ad esistere tra le varie regioni europee. In effetti, traspare come non sia chiara la differenza che intercorre tra la politica di coesione e quella regionale, giungendo a sostenere che quest'ultima sarebbe il principale strumento di attuazione della prima.

A causare questo stato di cose concorrono quanto meno i due seguenti fattori:

- innanzi tutto, il fatto che la politica di coesione continua a rappresentare la principale espressione della solidarietà dell'Unione europea nei confronti dei Paesi e delle regioni in ritardo di sviluppo;
- in secondo luogo, il fatto che il concreto perseguimento degli obiettivi della politica di coesione, quali gli investimenti a favore della crescita e dell'occupazione e la Cooperazione territoriale che non sono del tutto nuovi, continua ad avvenire mediante l'utilizzo dei Fondi Strutturali, ossia il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e il Fondo sociale europeo (FSE), nonché del Fondo di coesione (FC), dei quali ci si occuperà qui di seguito.

Come accennato in precedenza²², l'ammontare delle risorse finanziarie destinate alla politica di coesione nei 28 Stati membri dell'UE²³ per il periodo 2014 - 2020 è pari a 325 miliardi di euro, di cui 322 miliardi rappresentano le risorse globali assegnate al FESR, al FSE e al FC, mentre i 3 rimanenti miliardi costituiscono la dotazione per la specifica iniziativa a favore dell'occupazione giovanile, coerentemente e opportunamente finanziata anch'essa con i Fondi strutturali. Si tratta di un importo leggermente inferiore in valore assoluto rispetto a quello della programmazione 2007-2013, ma che comunque assorbe quasi il 34% delle risorse totali stanziati dall'UE per il periodo 2014-2020.

Come si evince dalla seguente tabella, saranno ovviamente i territori con maggiori difficoltà strutturali a beneficiare di un ammontare più consistente del sostegno comunitario. Ad esempio, la Polonia resta, anche per questo periodo di programmazione, la principale beneficiaria dei Fondi strutturali con un ammontare assoluto di oltre 72 miliardi di euro, registrando addirittura un incremento del 7% rispetto alla dotazione precedente. Segue l'Italia, con oltre 29 miliardi di euro, cifra di poco superiore a quella dei sette anni passati, seguita da Spagna, Romania, Repubblica Ceca, fino a scendere all'ultimo posto della classifica che vede il Lussemburgo godere di soli 57 milioni di euro.

Più in generale, si può notare che i fondi spettanti ai Paesi dell'Europa centro-orientale usufruiscono di un incremento di oltre il 2%, mentre scendono del 16% quelli destinati all'Europa occidentale, dove – come si è constatato nel precedente paragrafo 1 – sono concentrate le regioni più sviluppate. In sostanza, la distribuzione delle risorse finanziarie espressa in valori assoluti sembra essere avvenuta in modo sostanzialmente razionale, vale a dire secondo un criterio inverso rispetto al livello di sviluppo del territorio beneficiario, anche se non proprio linearmente fra quelle concesse agli Stati membri in evidente ritardo di sviluppo e quelle riconosciute invece alle regioni degli Stati più progrediti dal punto di vista economico e reddituale²⁴.

²² Si veda il precedente par. 4.

²³ Si coglie l'occasione per ricordare che dal primo luglio 2013 anche la Croazia è entrata a far parte dell'UE.

²⁴ In ogni caso, però, sembra di poter affermare con una certa sicurezza che alcuni di tali Paesi sviluppati siano ormai quasi totalmente esclusi dall'attribuzione dei Fondi strutturali; ci si riferisce – ad esempio – a Paesi come il Regno Uni-

Tabella 2: Ripartizione per Stati membri del totale dello stanziamento per la politica di coesione 2014-2020 dell'UE (valori assoluti in milioni di euro)

Stati membri	Importi	Valori pro capite (in euro)	N° indice
Austria	1.110	131,47	20,55
Belgio	2.060	186,57	29,17
Bulgaria	7.150	975,81	152,55
Cipro	516	599,30	93,69
Repubblica Ceca	20.590	1.959,94	306,40
Germania	17.210	210,28	32,87
Danimarca	494	88,52	13,84
Estonia	3.370	2.515,56	393,26
Grecia	14.440	1.278,90	199,93
Spagna	25.120	543,77	85,01
Finlandia	1.330	246,24	38,49
Francia	14.290	218,51	34,16
Croazia	8.030	1.825,77	285,42
Ungheria	20.500	2.058,70	321,84
Irlanda	1.020	222,57	34,80
Italia	29.340	482,40	75,41
Lituania	6.430	2.137,80	334,21
Lussemburgo	57	108,60	16,98
Lettonia	4.240	2.076,64	324,64
Malta	684	1.643,80	256,98
Olanda	1.250	74,71	11,68
Polonia	72.820	1.889,54	295,39
Portogallo	19.600	1.859,26	290,66
Romania	21.830	1.022,20	159,80
Svezia	1.840	194,03	30,33
Slovenia	2.890	1.405,99	219,80
Slovacchia	13.090	2.422,14	378,66
Regno Unito	10.360	164,47	25,71
Totale UE 28	325.000	639,67	100,00

Fonte: nostre elaborazioni su dati Commissione europea

Se poi si considerano i valori pro capite e i corrispondenti numeri indice, si constata in modo ancora più evidente come i Paesi che risultano privilegiati dalla ripartizione dei fondi strutturali in rapporto alla loro dimensione demografica siano buona parte di quelli dell'Europa centro-orientale: dalle Repubbliche baltiche, tra cui in particolare l'Estonia, ai Paesi più centrali, tra cui in particolare, la Slovacchia; tutti questi paesi, infatti, dispongono di una dotazione di risorse quantomeno tripla rispetto alla media europea (pari a 640 euro circa).

Molto meno favoriti, invece, sono i Paesi meridionali, dal momento che – escludendo l'isola di Malta – la Grecia si colloca ad un livello appena sotto al doppio rispetto a quello medio, mentre l'Italia si trova in una posizione addirittura inferiore a quella media.

E' evidente, dunque, che i criteri utilizzati per la ripartizione territoriale non sono semplici da cogliere e, in particolare, non sono costituiti solo dal dato della popolazione, considerata quale unico indicatore di fabbisogno, in quanto presumibilmente integrati da criteri meno oggettivi, riconducibili all'attivismo dei singoli Stati membri e dei loro esponenti politici.

to, la Svezia e la Germania, nonostante la presenza in essi di grandi regioni alquanto depresse fino a pochi anni fa (Galles e Scozia, nel primo caso, o i Länder orientali, nell'ultimo),

6.1 I singoli Fondi strutturali

Come accennato poco fa, le risorse globalmente assegnate al FESR, al FSE e al FC per il settennio 2014-2020 ammontano a 322 miliardi di euro, grazie ai quali le regioni degli Stati europei sono chiamate a dare il loro contributo alla realizzazione della strategia dell'UE per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva.

Qui di seguito si analizzano nel concreto quali sono gli interventi che possono essere realizzati con il contributo finanziario dei due principali Fondi strutturali, giacché il FC si applica solo ai Paesi il cui valore del PIL pro capite è inferiore al 90% della media comunitaria, cioè ai Paesi che sono moderatamente, ma uniformemente sottosviluppati, a differenza dell'Italia che invece presenta una struttura fortemente dualistica, con un'area geografica – quella settentrionale – fortemente sviluppata e un'altra – quella meridionale – che invece è ancora notevolmente arretrata.

6.2 Il Fondo europeo di sviluppo regionale

Il FESR è lo strumento finanziario che eroga risorse alle azioni di sostegno allo sviluppo sostenibile e all'adeguamento strutturale delle economie regionali, compresa la riconversione delle regioni industriali in declino e di quelle in ritardo di sviluppo.

Più nel dettaglio, l'ambito del sostegno del FESR si concretizza in:

- a) investimenti produttivi che contribuiscono alla creazione e al mantenimento di posti di lavoro sostenibili, tramite aiuti diretti a investimenti in piccole e medie imprese (PMI);
- b) investimenti produttivi, indipendentemente dalle dimensioni delle imprese beneficiarie, nei settori della ricerca, sviluppo e innovazione, nonché della *green economy*;
- c) investimenti in infrastrutture che forniscono servizi di base ai cittadini nei settori dell'energia, dell'ambiente, dei trasporti e delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione;
- d) investimenti in infrastrutture economiche, sociali, sanitarie, di ricerca, d'innovazione ed educative;
- e) investimenti nello sviluppo del potenziale endogeno attraverso investimenti fissi in attrezzature e infrastrutture di ridotte dimensioni, tra cui infrastrutture per la cultura e il turismo sostenibile, servizi alle imprese, sostegno ad organismi di ricerca e innovazione e investimenti nella tecnologia e nella ricerca applicata nelle imprese;
- f) la creazione di reti, la cooperazione e lo scambio di esperienze tra le competenti autorità regionali, locali e urbane e altre autorità pubbliche, le parti economiche e sociali e gli organismi che rappresentano la società civile, gli studi, le azioni preparatorie e lo sviluppo di capacità gestionale.

6.3 Concentrazione tematica e contributo del FESR al raggiungimento degli obiettivi tematici

Nell'attuale periodo programmazione le Amministrazioni regionali non sono tuttavia libere di scegliere le priorità sulle quali destinare il contributo comunitario. Infatti, una parte delle risorse messe a loro disposizione dovranno essere concentrate su alcuni obiettivi precedentemente definiti a livello europeo.

Le regioni più sviluppate dovranno destinare almeno l'80% delle risorse del FESR a livello nazionale ad azioni destinate alla ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione, *green economy*, tecnologie dell'informazione e competitività delle PMI. Almeno il rimanente 20% delle risorse deve invece essere destinato alla realizzazione di misure dirette a sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio. Queste percentuali diventano, rispettivamente, 60% e 15% per le regioni in transizione e 50% e 12% per le regioni in via di sviluppo.

Come accennato poc'anzi, tutti i Fondi contribuiscono, in maniera diversa e secondo le tipologie applicabili ad ogni Fondo, alla realizzazione degli undici obiettivi tematici determinati a livello comunitario attraverso delle specifiche priorità di investimento.

Il FESR è l'unico Fondo a sostenere l'intero insieme degli obiettivi tematici.

6.4 Concentrazione tematica e contributo del FSE alla realizzazione degli obiettivi tematici

L'obiettivo di trasformare quello europeo in un sistema economico intelligente, sostenibile e inclusivo non può prescindere dalla creazione di alti livelli di occupazione, produttività e coesione sociale. Come ormai tutti si sono resi conto, la "grande recessione" ha vanificato decenni di progressi economici e sociali, mettendo in luce non solo le carenze strutturali dell'UE, ma anche la profonda diversificazione del suo mercato del lavoro.

Inoltre, le politiche di austerità e di rigore dei bilanci pubblici portate avanti dai governi nazionali secondo i dettami del Patto di stabilità e sviluppo, oltre ad aver accentuato il divario di sviluppo fra i territori e i cittadini europei, hanno fatto aumentare considerevolmente i tassi di disoccupazione.

L' Eurostat, cioè l'ufficio statistico dell'UE, ad ottobre 2013 registrava oltre ventisei milioni di disoccupati in tutta l'Unione, di cui oltre diciannove nella sola zona dell'euro.

In termini percentuali, il tasso dei senza lavoro ha superato il 12% nell'Eurozona e ha sfiorato l'11% nell'intera UE. Si tratta di un triste primato, giacché livelli così alti non erano mai stati raggiunti dal 1995, cioè l'anno in cui è stato avviato il monitoraggio da parte dell'Eurostat.

Particolarmente drammatica è la situazione della disoccupazione giovanile: infatti, in Europa gli under 25 senza impiego oltrepassano i cinque milioni di giovani, sfiorando il 24%.

La disoccupazione e la conseguente persistenza di elevati tassi di povertà rendono dunque necessaria un' incisiva quanto coordinata azione a livello nazionale ed europeo.

Gli strumenti messi in campo dall'UE con l'obiettivo previsto dalla strategia Europa 2020 di aumentare il tasso di occupazione al 75% della popolazione in età lavorativa, che ora diventerà ancora più difficile da conseguire, sono finanziati principalmente con le risorse del FSE.

Un elemento di discontinuità, rispetto al passato, concerne le azioni che possono essere intraprese attraverso questo Fondo; mentre nei precedenti periodi di programmazione, la formazione professionale costituiva il principale settore di intervento del FSE, le sostanziali modifiche introdotte nella programmazione 2014-2020 fanno di questo fondo strutturale lo strumento portante di una politica occupazionale a vasto raggio concentrata in precise aree di intervento: con il fine ultimo di contribuire alla coesione economica, sociale e territoriale, il FSE sostiene le politiche e le priorità dirette alla realizzazione della piena occupazione, a migliorare la qualità e la produttività del lavoro, ad aumentare la mobilità geografica e professionale dei lavoratori nell'ambito dell'Unione, a migliorare i sistemi d'insegnamento e di formazione e promuovere l'inclusione sociale.

A differenza del FESR che sostiene interventi diretti alla realizzazione della totalità degli obiettivi tematici, l'ambito di applicazione del sostegno del FSE si limita principalmente alla realizzazione degli ultimi quattro obiettivi, che per comodità si riportano qui di seguito:

- 8) promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori;
- 9) promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e la discriminazione;
- 10) investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale finalizzate alle competenze e nell'apprendimento permanente;
- 11) rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente.

La stessa regola della concentrazione tematica prevista per il FESR si applica anche al FSE, ma in questo caso in termini sia orizzontali (o trasversali) che specifici:

- in termini orizzontali, nel senso che ogni Stato membro, indipendentemente dal livello di sviluppo delle sue regioni, deve destinare almeno il 20% delle risorse totali del FSE alla realizzazione dell'obiettivo tematico "promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e tutti i tipi di discriminazione";

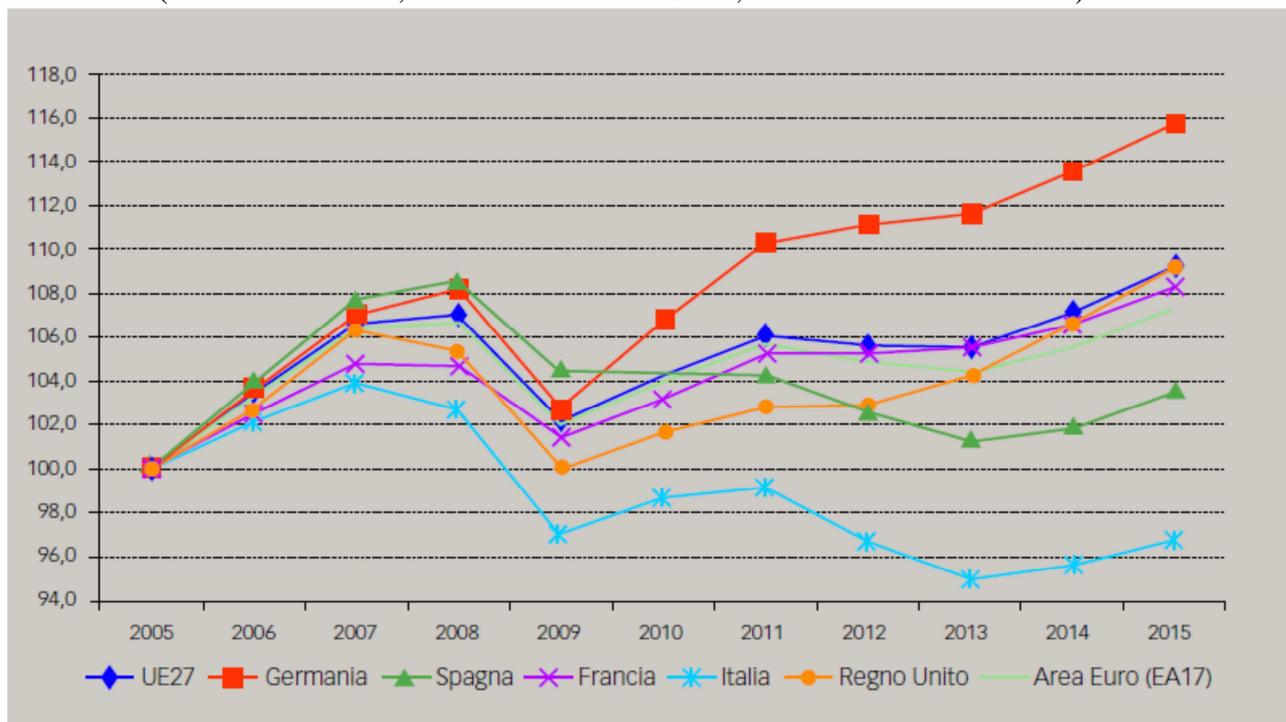
- in termini più specifici, cioè correlati al grado di sviluppo di ogni regione, nel senso che in quelle più sviluppate gli Stati membri concentrano almeno l'80% della dotazione FSE destinata a ciascun programma operativo su un massimo di cinque priorità d'investimento. La concentrazione, però, si riduce al 70% per le regioni in transizione e al 60% per quelle in via di sviluppo.

PARTE SECONDA: LA POLITICA DI COESIONE IN ITALIA

7. La situazione economica dell'Italia

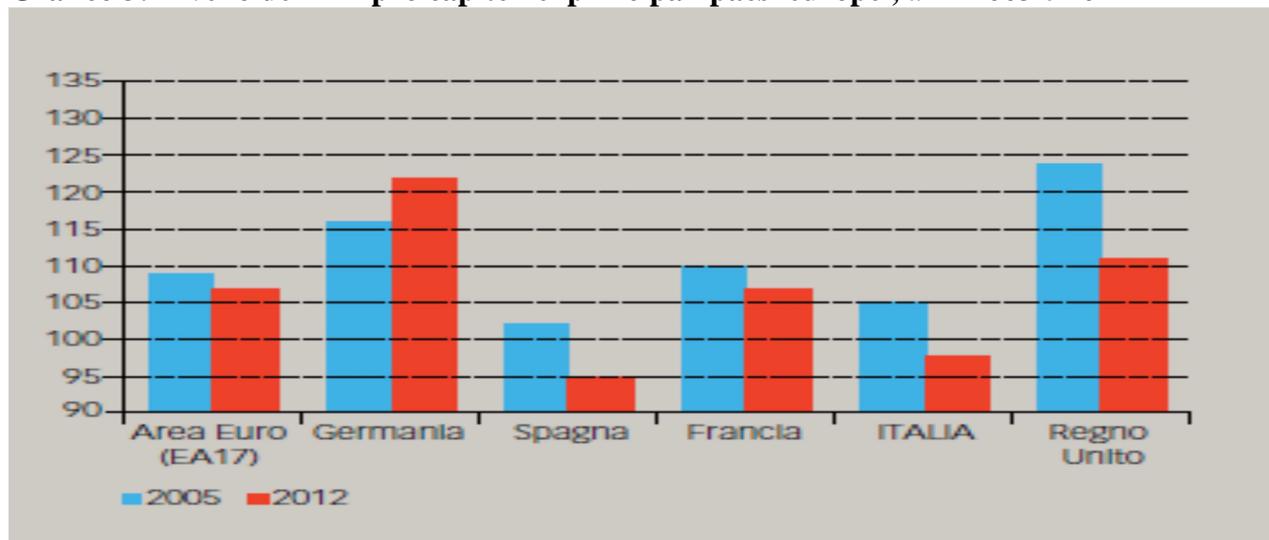
Da più di un decennio, cioè quantomeno dall'inizio dello scorso decennio, l'economia italiana sta rallentando, sia in una prospettiva temporale, sia rispetto ai principali paesi europei. Dal primo punto di vista si può constatare che nel 2012 il livello del PIL era ancora inferiore di oltre 7 punti percentuali rispetto a quello del 2007, mentre dal secondo punto di vista il tasso italiano di crescita media annua tra il 2000 e il 2012 è stato solo dello 0,1%, rispetto all'1,2% dell'UE a 27.

Grafico 2: Evoluzione del PIL nei principali Paesi europei, anni 2005-2015
(valori concatenati, anno di riferimento 2005; numero indice 2005=100)



Inoltre, tra il 2005 e il 2012 il valore del PIL pro capite si è ridotto rispetto a quello medio dell'UE di ben 7 punti

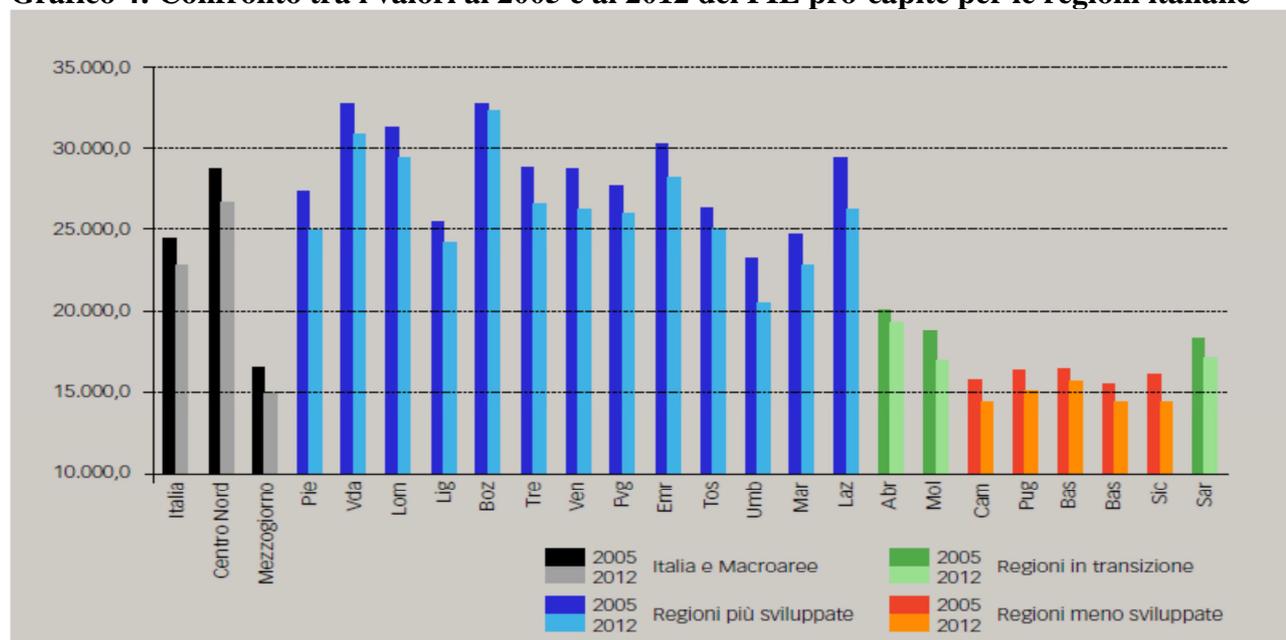
Grafico 3: Livello del PIL pro capite nei principali paesi europei, anni 2005 e 2012



D'altra parte, cioè in prospettiva, la ripresa è tuttora molto incerta e resta condizionata soprattutto dalla debolezza della domanda interna: il Documento Programmatico di Bilancio per il 2014 prevedeva una riduzione del PIL dell'1,8% nel 2013 e un aumento dell'1,1% nel 2014, che attualmente però è stato ridimensionato a qualche decimo di punto percentuale soltanto. In altre parole, si sta ancora attraversando una fase di profonda stagnazione economica e bisognerà attendere l'anno prossimo per essere in presenza dell'aumento del prodotto nazionale previsto per quest'anno.

Inoltre, dal punto di vista territoriale, i divari nei livelli di sviluppo tra le regioni del Nord e quelle del Centro-Sud si sono accentuati: infatti, il Mezzogiorno sembra aver maggiormente subito le conseguenze della crisi²⁵ e ciò non solo a causa dell'incertezza circa le prospettive riguardanti il mercato del lavoro, come sta a indicare la riduzione dei livelli di reddito in termini reali: infatti, tra il 2005 e il 2012, il valore del PIL pro capite si è contratto in tutte le regioni, ma in misura più marcata in Umbria, Lazio, Sicilia e Campania.

Grafico 4: Confronto tra i valori al 2005 e al 2012 del PIL pro-capite per le regioni italiane



Fonte: elaborazioni DPS su dati ISTAT

Questo quadro squilibrato che purtroppo perdura da numerosi decenni, si riflette anche sul piano europeo, giacché come si evince dalla tabella riportata qui di seguito, le regioni italiane si distribuiscono lungo tutta la graduatoria (in ordine decrescente del valore del PIL pro capite) delle 268 regioni europee. Più precisamente, alcune regioni – tutte dell'Italia settentrionale – si collocano entro i primi 50 posti, mentre altre – dell'Italia centro-settentrionale – si collocano tra il 50° e il 100° posto; l'altra metà delle regioni italiane si colloca successivamente, di cui cinque regioni meridionali – sempre sulla base dei dati al 2010 – addirittura oltre il 200° posto, cioè molto prossime alle regioni della Romania e della Bulgaria che sono quelle meno sviluppate di tutta l'UE a 27

Dunque, come emerge chiaramente dai valori assunti dai numeri indice che sono compresi in un *range* che varia da 1 a quasi 2,5, il nostro Paese presenta un'immagine squilibrata e disomogenea alquanto aderente a quella fornita dall'intera Europa, con la differenza però che tale disparità riguarda una popolazione di soli 60 milioni di unità, che risiedono in regioni tra loro attigue dal punto di vista territoriale (salvo ovviamente le due isole), che parlano la stessa lingua, condividono una cultura e una religione, per cui si fa fatica a pensare che siano così diverse invece dal punto di vista reddituale.

²⁵ Un'autorevole conferma di tale valutazioni deriva dalla lettura degli ultimi Rapporti della SVIMEZ sul Mezzogiorno; si veda, ad esempio, SVIMEZ (2013).

Tabella 3: Valori del PIL pro capite (euro/pps) delle regioni italiane

Pos.	Paese	Pil pro-capite	EU27=100
21°	Provincia Autonoma di Bolzano	35,600	145%
28°	Valle d'Aosta	32,400	133%
30°	Lombardia	32,300	132%
45°	Emilia Romagna	29,800	122%
47°	Provincia Autonoma di Trento	29,700	121%
53°	Lazio	28,600	117%
58°	Veneto	28,500	116%
65°	Friuli Venezia Giulia	28,100	115%
83°	Toscana	26,700	109%
85°	Piemonte	26,600	109%
99°	Liguria	25,800	106%
109°	Marche	24,900	102%
134°	Umbria	22,800	93%
169°	Abruzzo	20,600	84%
192°	Molise	19,500	80%
198°	Sardegna	19,000	78%
209°	Basilicata	17,200	70%
221°	Puglia	16,300	67%
223°	Sicilia	16,200	66%
228°	Calabria	15,800	65%
231°	Campania	15,600	64%

Fonte: Eurostat

Si tratta di una disuguaglianza assolutamente non trascurabile, giacché si ritiene che essa sia così profonda e radicata da influire negativamente anche sul conseguimento degli obiettivi sociali ed economici stabiliti per la politica macro-economica riguardante l'intero territorio nazionale.

8. La programmazione per la coesione in Italia: le raccomandazioni del Consiglio europeo

Il punto di partenza della programmazione di ogni singolo Paese è costituito dalle indicazioni contenute nelle raccomandazioni specifiche formulate dal Consiglio Europeo al Paese stesso, le quali intervengono in particolare sulle criticità strutturali mostrate dal sistema economico del Paese, sulla distanza ancora risultante per le sue regioni dai traguardi stabiliti dalla strategia Europa 2020 e dal quadro macroeconomico contenuto nel corrispondente Programma Nazionale di Riforma.

Le raccomandazioni formulate per l'Italia relativamente al periodo 2014-2020 riguardano:

- il mercato del lavoro e i percorsi d'istruzione e di formazione;
- lo sviluppo quali-quantitativo del mercato dei capitali;
- il potenziamento delle infrastrutture;
- la riforma dell'amministrazione pubblica.

Per la prima raccomandazione vengono tracciate macro-azioni mediante le quali dare effettiva attuazione alla riforma del mercato del lavoro presentata nello scorso anno, nonché specifiche indicazioni in seguito alle quali sollecitare una maggiore partecipazione a tale mercato da parte dei soggetti più deboli, ossia i giovani e le donne. Viene poi posta una particolare attenzione anche sul passaggio dalla scuola al lavoro, richiedendo il rafforzamento sia dell'istruzione che della formazione professionale.

Per quanto riguarda il potenziamento della dotazione infrastrutturale, la raccomandazione si concentra particolarmente sulle interconnessioni energetiche, il trasporto intermodale, la banda larga e quella ultra larga, ponendo l'accento sulla necessità di superare anche da questo punto di vista il divario esistente tra il Nord e il Sud del Paese.

Lo sviluppo dei mercati capitali è considerato estremamente rilevante, in particolare le forme di partecipazione al capitale sociale, per stimolare la crescita e l'innovazione delle imprese.

Fondamentale, però, è considerata la modernizzazione della pubblica amministrazione che allo stato attuale incide negativamente sul contesto nel quale operano le imprese. È quindi prioritario migliorarne l'efficienza e il coordinamento tra i suoi vari livelli, semplificandone il quadro normativo, senza tralasciare la riforma della giustizia civile e il contrasto alla corruzione.

Una parte delle raccomandazioni indirizzate al nostro Paese contiene infine indicazioni in merito alla necessità di adottare misure strutturali anche al fine di migliorare la gestione dei fondi europei, soprattutto nelle regioni del Sud che sono proprio quelle meno sviluppate e, pertanto, più bisognose della realizzazione dei progetti co-finanziati dalla UE.

9. Gli obiettivi della politica di coesione per l'Italia e la selezione di quelli più rilevanti

Come si è già accennato nella prima parte, all'Italia sono stati attribuiti 29.341 milioni di euro di fondi comunitari che a grandi linee sono così ripartiti:

- 28,5 miliardi di euro per l'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione";
- il miliardo rimanente per l'obiettivo della cooperazione territoriale.

Questi due macro-obiettivi saranno ovviamente realizzati attraverso l'intervento integrato e coordinato del FESR e del FSE.

Il primo dei due importi è, a sua volta, così ripartito dal punto di vista geografico:

- i) 20,5 miliardi destinati a Basilicata, Puglia, Calabria, Campania, Sicilia;
- ii) 1 miliardo ad Abruzzo, Molise, Sardegna;
- iii) 7 miliardi alle rimanenti regioni, che sono tutte del Centro-Nord.

Anche dall'indicazione degli obiettivi perseguiti dalla politica di coesione pure in Italia emerge dunque come tale politica abbia definitivamente perso l'originaria finalità di riequilibrio regionale, per quanto le regioni meno sviluppate del Paese, cioè quelle meridionali, continuano ad essere destinatarie di una quantità di risorse decisamente più consistente rispetto a quella riconosciuta alle regioni centro-settentrionali. Ciò, evidentemente, per evitare di dar luogo ad un processo di sviluppo di tipo squilibrante in termini territoriali, in un Paese già fortemente squilibrato.

Le risorse messe a disposizione dell'Italia, infatti, dovranno innanzi tutto contribuire al superamento della profonda crisi economica e finanziaria che ha notevolmente contribuito ad aggravare i problemi di coesione economica, sociale e territoriale, per cui appare evidente come anche nel nostro Paese la politica di coesione dell'UE assuma i caratteri propri di una politica di sviluppo *tout-court*.

Il divario economico e sociale tra il Centro-Nord e il Sud non è mai infatti stato così profondo.

La gravità di questa crisi è da imputare non solo alle tensioni manifestatesi a livello internazionale, ma anche a gravi debolezze e carenze interne al nostro Paese che si sono consolidate nel corso di questi ultimi quindici anni.

L'impegno assunto dall'Italia per un uso più efficiente ed efficace dei fondi per il prossimo ciclo di programmazione nasce dall'analisi delle sfide alle quali sono sottoposte le varie realtà territoriali del nostro Paese e dalla considerazione del tipo di risorse su cui è più opportuno puntare.

Nelle aree più sviluppate del Centro-Nord il sistema produttivo sembra ancora soffrire della maggiore concorrenza internazionale connessa alla globalizzazione. Molte realtà imprenditoriali hanno senza dubbio reagito attraverso delle strategie di riorganizzazione e d'innovazione finalizzate ad aumentare le loro esportazioni. Queste strategie vanno però rafforzate e ampliate con il sostegno dei fondi strutturali che saranno chiamati ad investire, da un lato, nella modernizzazione del cosiddetto *made in Italy* diretta a privilegiare la qualità dei prodotti rispetto ai costi di produzione; dall'altro, nella crescita di settori ad alta tecnologia, sostenendo, anche in questo caso, le nuove attività che risultano meno esposte alla concorrenza di costo portata nei loro confronti dai paesi emergenti.

Nelle aree tradizionalmente meno sviluppate del Mezzogiorno, invece, oltre a rafforzare i settori dell'innovazione e dell'internazionalizzazione, sostenendo i processi già in corso, occorre agevolare le attività produttive, come l'agricoltura e l'agroindustria, considerate tradizionali e, pertanto, spesso trascurate. Altrettanta attenzione meritano le attività connesse ai beni artistici, culturali ed ambientali, che dispongono di una dotazione particolarmente sostanziosa, anche rispetto alle regioni

più sviluppate e che non sono finora riuscite ad esprimere iniziative imprenditoriali capaci di accrescerne significativamente la fruizione.

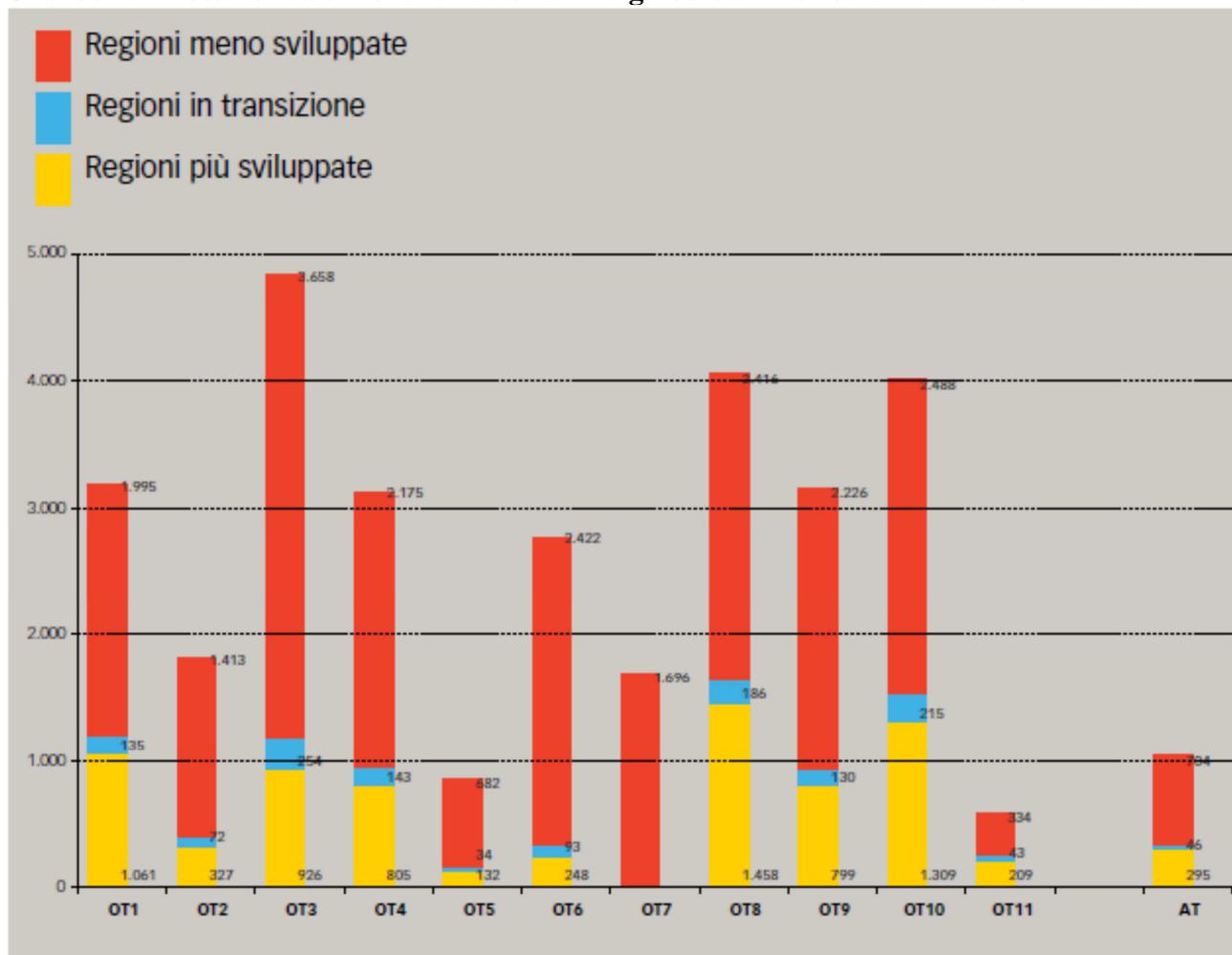
Da questa breve analisi discende il bisogno di una forte concentrazione delle risorse finanziarie erogate dall'UE, al fine di sostenere la domanda interna e l'occupazione diretta verso un numero limitato di obiettivi strategici di tipo strutturale, quali: l'internazionalizzazione, la digitalizzazione, l'innovazione, la valorizzazione dei beni storico-culturali e ambientali, il livello qualitativo dell'istruzione, della formazione e del capitale umano e, infine, la lotta alla sempre più diffusa povertà.

10. Allocazione tematica dei Fondi strutturali

La bozza di contratto di partenariato tra l'Italia e la Commissione Europea, tutt'ora in fase di negoziazione, evidenzia il generale sostegno prestato dal nostro Paese a tutti e 11 gli obiettivi tematici definiti nel Regolamento generale. Tuttavia, nella strategia italiana si denotano alcune scelte che tendono a rafforzare la previsione di allocazione minima del FESR in corrispondenza degli obiettivi tematici 1-4 per tutte le categorie di regioni. Si tratta, in particolare, del sostegno alla ricerca, sviluppo tecnologico, innovazione, della competitività delle PMI, dell'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, e infine della promozione della *green economy*.

Le allocazioni del FSE invece sono previste solo sugli obiettivi tematici 8-11, cioè occupazione e mobilità dei lavoratori, inclusione sociale, lotta alla povertà e alla discriminazione, formazione e istruzione, rafforzamento della capacità delle Amministrazioni pubbliche; tuttavia, il FSE sostiene in modo complementare anche gli altri obiettivi tematici.

Grafico 5: Allocazione dei Fondi strutturali tra gli obiettivi tematici 2014-2020 in Italia



Particolarmente rilevante è la dotazione assegnata all'obiettivo tematico 3 - Competitività delle PMI che vede parte dei finanziamenti dedicati all'incremento delle attività delle imprese sociali che costituiscono una fonte crescente di occupazione, in particolare quella giovanile.

Anche le risorse allocate all'obiettivo tematico 1 - ricerca e Innovazione sono nell'insieme considerevoli e orientate alla realizzazione di progetti di innovazione delle attività economiche, con effettivo trasferimento di conoscenza dal settore della ricerca verso le attività imprenditoriali.

Per l'obiettivo tematico 4 - Promozione di un'economia a basso contenuto di carbonio un'attenzione particolare sarà destinata al trasporto urbano sostenibile. Tale obiettivo è strettamente collegato all'obiettivo territoriale 2 - tecnologie dell'informazione e della comunicazione, diretto al sostegno alle infrastrutture per la connettività che contribuirà all'investimento delle cosiddette *smart cities*, tanto in ambito urbano che rurale.

L'obiettivo territoriale 6 - tutela dell'ambiente e valorizzazione degli habitat naturali e culturali prevede un ammontare significativo sui temi culturali e ambientali finalizzato ad interventi di infrastrutture e valorizzazione al fine di incrementare il flusso di visitatori e delle attività imprenditoriali nel settore turistico.

Una quota più modesta di risorse invece è destinata all'obiettivo tematico 5 - Adattamento al cambiamento climatico, sebbene il sostegno del FESR sia strettamente collegato alla strategia nazionale e diretto ad interventi particolarmente mirati.

L'obiettivo tematico 7 - Infrastrutture di trasporto sostenibile è previsto solo per le regioni meno sviluppate. La sua dotazione è commisurata, in parte, al completamento di alcuni grandi progetti (essenzialmente ferroviari) che si sono avviati nella programmazione 2007-2013 e, in parte, per l'ulteriore rafforzamento di alcune grandi direttrici ferroviarie interne al Mezzogiorno, nonché per la realizzazione di progetti di rafforzamento di logistica e intermodalità a servizio del sistema produttivo.

Molto rilevante è la dotazione prevista per l'obiettivo tematico 8 - Promozione dell'occupazione, da collegarsi in particolare all'ipotesi di utilizzare il FSE per il sostegno all'impiego (dei giovani e non solo).

L'obiettivo tematico 9 - Promozione dell'inclusione sociale, lotta alla povertà e alla discriminazione assume particolare rilevanza soprattutto nelle regioni meno sviluppate.

I dati per l'obiettivo tematico 10 - Istruzione e Formazione incorporano una quota preponderante di FSE e una quota di FESR da destinare al tema dell'edilizia scolastica e attrezzature per le scuole.

Infine, l'obiettivo territoriale 11 - Promozione di una pubblica amministrazione efficiente, a prevalente vocazione del FSE, andranno affiancate anche una parte delle risorse che risultano sotto la voce Assistenza tecnica.

CONCLUSIONI

Da quanto precedentemente esposto emerge con evidenza che la disponibilità dei Fondi strutturali rappresenta un'opportunità straordinaria per il rilancio del nostro sistema socio-economico nell'arco dei prossimi sette anni. Basti considerare che ai quasi 30 miliardi di euro messi a disposizione dall'UE si aggiunge il cofinanziamento nazionale, a carico del Fondo di rotazione nella misura di 24 miliardi di euro, nonché la quota di cofinanziamento di fonte regionale da destinare ai POR²⁶; tale duplice cofinanziamento, in pratica, consente di raddoppiare il volume di risorse assegnato all'Italia dalla Commissione Europea.

Alle risorse sopra accennate si aggiungono anche quelle del Fondo Sviluppo e Coesione (l'ex Fondo per le Aree Sottoutilizzate-FAS), il cui rifinanziamento per il periodo 2014-2020 è previsto nella legge di Stabilità per il 2014 per un importo complessivo di circa 55 miliardi di euro. Il Fondo opera ovviamente a favore di investimenti pubblici, destinando l'80% delle risorse alle regioni del Centro-Sud e il 20% rimanente a quelle del Centro-Nord.

²⁶ Quantificabile in una cifra pari al 30% del complessivo cofinanziamento del programma.

Nel complesso, quindi, il volume di risorse disponibile per la Coesione Territoriale in Italia durante l'attuale ciclo di programmazione 2014-2020 supera i 100 miliardi di euro.

Tutti questi importi che appaiono senza dubbio imponenti rispetto a quelli – molto più limitati – che il nostro governo riesce a recuperare da altre misure recentemente adottate, come la *spending review*, devono essere prioritariamente destinati alla realizzazione di riforme strutturali che favoriscano un radicato e duraturo processo di crescita, grazie a investimenti mirati all'aumento della produzione e dell'occupazione.

Le numerose e pressanti sfide che l'Italia deve urgentemente affrontare sono sotto gli occhi di tutti:

- dal punto di vista strettamente economico, la ristrutturazione del sistema produttivo a favore di attività a più elevato valore aggiunto e, conseguentemente, l'aumento della loro produttività e competitività, nonché la protezione dell'ambiente e del territorio;
- dal punto di vista socio-culturale, invece, l'intensificazione del contrasto alla criminalità organizzata, alla corruzione nella Pubblica Amministrazione, all'economia sommersa e all'evasione fiscale.

Pertanto, quella che viene offerta per l'ennesima volta al nostro Paese grazie alla sua appartenenza all'UE è una straordinaria possibilità per un vero rilancio della nostra economia. Il punto di partenza di questo lungo e impegnativo processo non può che essere, dunque, il pieno e virtuoso impiego dei Fondi strutturali di cui alla politica di coesione.

Di converso, non è più possibile permetterci di restituire all'UE milioni di euro non spesi a causa di una molteplicità di ragioni, così come potrebbe avvenire con qualche probabilità per i fondi della precedente programmazione.

Bibliografia

- Boccia F., Leonardi R., Letta E. e Treu T. (2003), *I Mezzogiorni d'Europa. Verso la riforma dei fondi strutturali*, il Mulino, Bologna
- Bruzzo A. (2000), *Le politiche strutturali della Comunità europea per la coesione economica e sociale*, Cedam, Padova
- Bruzzo A., Domorenok E. (2009), *La politica di coesione nell'Unione europea allargata*, Uni-fePress, Ferrara
- Bruzzo A., Venza A. (1998), *Le politiche strutturali e di coesione economica e sociale nell'Unione europea. Un'analisi introduttiva, con particolare riferimento all'Italia*, Cedam. Padova
- Caronna S. (2013), *Un'Europa per le Regioni. La nuova programmazione dei Fondi Strutturali 2014-2020*, www.salvatorecaronna.it
- CNEL, ISTAT (2014), *BES 2014. Il benessere equo e sostenibile in Italia*, Roma
- European Commission (2014), *Investment for jobs and growth. Promoting development and good governance in EU regions and cities. Sixth report on economic, social and territorial cohesion*, Preliminary version, Publications Office of the European Union, Luxembourg,
- Perotti R., Teoldi F. (2014), "Il disastro dei fondi strutturali europei", *Lavoce.info*, luglio
- Prota F., Viesti G. (2013), *Senza cassa. Le politiche di sviluppo del Mezzogiorno dopo l'intervento straordinario*, il Mulino, Bologna
- Stiglitz J.E., Sen A. and Fitoussi J. (2009), *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>
- SVIMEZ (2013), *Rapporto 2013 sull'economia del Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna