

ORIGINI ED EVOLUZIONE DELLA POLITICA DI COESIONE: UN *EXCURSUS* STORICO E COMPARATIVO DELLE PROGRAMMAZIONI EUROPEE DAL 1988 AL 2020

Alessandro De Iudicibus (*)

Abstract: Dalla fine degli anni Ottanta la politica di coesione rappresenta uno degli strumenti principali adottati dall'Unione europea per riequilibrare i divari esistenti tra le regioni dell'Ue. Dal 2000 è organizzata in cicli settennali e l'impianto strategico generale di ciascun ciclo è definito dal documento di orientamento generale, denominato Accordo di partenariato. La politica europea di coesione è stata finora un successo nei Paesi dell'Europa orientale, mentre la stessa cosa non si può dire negli Stati membri dell'Europa meridionale (Italia e Grecia) e sud-occidentale (Spagna e Portogallo). Dal 2001 abbiamo assistito ad un aumento del Pil *pro capite* dei Paesi dell'Est-Europa segnando un notevole avvicinamento alla media Ue, diversamente nei Paesi dell'Europa meridionale abbiamo verificato una dinamica di stagnazione. Questo processo, chiamato dagli esperti "trappola dello sviluppo", rappresenta un'evidenza delle politiche di coesione. L'intento di questo lavoro è quello di tracciare un quadro storico dell'evoluzione dell'orientamento della politica europea, soffermandosi particolarmente sulle programmazioni 2007-2013 e 2014-2020. In vista delle nuove sfide in ottica Pnrr, bisogna avere un effettivo cambio di rotta nella gestione dei fondi Ue. L'Italia non può più permettersi il malfunzionamento della distribuzione delle risorse Ue, bisogna avere il coraggio di identificare quei progetti che effettivamente possono rappresentare un volano di crescita per il Paese.

Sommario: 1. *Introduzione.* – 2. *L'evoluzione dei fondi strutturali europei.* – 3. *Le programmazioni comunitarie.* – 4. *La politica di coesione in Italia.* – 5. *La capacità di spesa.* – 6. *La politica di coesione 2007-2013 in Italia.* – 7. *La politica di coesione 2014-2020 in Italia.* – 8. *Conclusioni.*

1. *Introduzione*

Il lavoro ha come suo intento quello di confrontare lo stato di attuazione dei programmi e degli interventi della Politica di coesione in Italia, sia per la componente europea che per quella nazionale, ripercorrendo le fasi salienti della strategia comunitaria, partendo dalla descrizione delle programmazioni che si sono succedute nel tempo. In particolare, tracciamo un quadro storico dell'evoluzione dell'orientamento della politica europea, con la scelta dei settori nevralgici individuati nelle varie fasi e gli obiettivi ad essi connessi, fino ad arrivare all'ultima programmazione 2014-2020. Dopo una breve introduzione sui principali strumenti finanziari utilizzati per implementare la politica regionale europea e sul meccanismo che permette agli Stati membri di accedere ad essi, si forniscono delle statistiche descrittive sulla ripartizione dei fondi tra gli Stati membri, per ciascuna delle programmazioni analizzate. Alla luce delle criticità emerse durante i vari periodi di programmazione, il lavoro pone la sua attenzione su di un fenomeno, di cui l'Italia risente in modo particolare, ossia quello della "trappola dello sviluppo".

Per gli economisti si ha "trappola dello sviluppo" quando una regione svantaggiata a seguito di investimenti pubblici comincia a crescere ma solo fino ad un certo punto, dopo di che la tendenza si arresta o addirittura si inverte. In Italia questo fenomeno è particolarmente evidente nel Mezzogiorno, infatti se si considerano i dati del Pil *pro capite* dal 2001 al 2019 notiamo che la Provincia di Bolzano ha avuto una crescita del 0,63%, la Lombardia del 0,17%, l'Emilia-Romagna dello 0,02%, mentre le regioni del Sud hanno avuto tutte un calo: Molise (-0,50%), Sicilia (-0,48%), Campania (-0,41%), Calabria, con l'unica eccezione della Basilicata con un +0,42% (1). Quindi il problema del divario Nord-Sud si amplia sempre di più e neanche le ingenti risorse delle politiche sono riuscite a colmare questo *gap*.

2. *L'evoluzione dei fondi strutturali europei*

L'Unione europea nel suo lungo percorso da comunità economica a comunità politica si è dotata di diversi strumenti finanziari per l'implementazione e lo sviluppo dei suoi obiettivi. Nel corso degli anni, quindi, anche i fondi hanno seguito l'evoluzione della "Comunità" con profonde e dettagliate riforme, che hanno rispecchiato le diverse priorità dei momenti storici. Ciò nonostante, l'obiettivo di fondo da sempre è costituito dalla realizzazione di un'integrazione basata sulla riduzione del divario economico e sociale tra i territori.

(*) Ricercatore presso il Dipartimento di economia dell'Università degli studi della Campania "Luigi Vanvitelli".

(1) Fonte: Rapporto triennale sulla Coesione nell'Ue pubblicato dalla Commissione europea.

La strategia intrapresa dalla Comunità europea può essere ricostruita distinguendo tre fasi principali che l'hanno caratterizzata: una politica regionale mirante al raggiungimento di un riequilibrio tra le varie regioni, nata all'inizio degli anni Settanta con l'istituzione del Fesr; una politica strutturale contrassegnata dalla riforma dei Fondi strutturali del 1988; infine, la fase dello sviluppo di una politica di coesione economica e sociale, consistente nel perseguimento di una società europea più equa, portatrice di pari opportunità per tutti i cittadini, indipendentemente dalla loro ubicazione territoriale, e in cui non vi siano disparità di sviluppo economico e sociale.

Nei Trattati istitutivi delle Comunità europee l'esigenza di una politica regionale comunitaria non era avvertita come un'esigenza primaria, in quanto, almeno inizialmente, il divario economico e sociale tra le diverse aree, non era avvertito come una delle questioni politiche più rilevanti. Il Trattato di Roma riconosceva agli Stati membri la possibilità di erogare aiuti nazionali per favorire lo sviluppo regionale e assegnava alla Commissione soltanto un compito di vigilanza sulla erogazione degli stessi (Monti 2005).

Soltanto con la Conferenza del 1972 tenutasi a Parigi i Capi di Stato e di Governo si impegnarono a coordinare le rispettive politiche e invitarono la Comunità europea a creare un fondo per lo sviluppo regionale. Pertanto, venne istituito il Fesr (Fondo europeo sviluppo regionale) (2) con il compito di attuare una politica regionale comunitaria aggiuntiva a quelle nazionali e non sostitutiva: l'obiettivo era il trasferimento di denaro dalle regioni sviluppate verso quelle più arretrate per migliorare le strade e le comunicazioni, favorire gli investimenti e creare posti di lavoro. È da questo momento che ha inizio la programmazione di interventi strutturali concentrati in particolari settori da realizzare in zone della Comunità aventi svantaggi strutturali. In particolare, con la prima programmazione 1975-1977 le risorse finanziarie messe a disposizione assorbivano circa il 4% del bilancio comunitario.

In effetti, già il Trattato di Roma aveva previsto la possibilità di utilizzare altri strumenti per le politiche di intervento regionale, quali il Fse (Fondo sociale europeo) e il Bei (Banca europea per gli investimenti), ma il Fesr rappresenta sicuramente lo strumento più importante, intervenendo unicamente nelle zone identificate dagli Stati membri in applicazione dei rispettivi regimi di aiuti a finalità regionale con lo scopo di ridurre gli squilibri regionali della Comunità. In particolare, quelli risultanti dalla prevalenza delle attività agricole, dalle riconversioni e ristrutturazioni industriali e da una sottoccupazione di tipo strutturale, operando essenzialmente attraverso contributi a fondo perduto agli investimenti, sia in favore delle attività produttive che per la realizzazione di infrastrutture pubbliche, purché connesse alle attività produttive. Erano gli stessi Stati membri in totale autonomia a stabilire i criteri di definizione delle aree agevolabili e le quote di finanziamenti sulle quali la Commissione non poteva esercitare alcuna influenza (Bruzzo 2000, 84-98). Si dovrà attendere il 1979 con l'emanazione del regolamento n. 214/1979 per vedere riconosciuto alla Commissione un controllo sulle politiche nazionali realizzate dai singoli Stati. Nel 1984 il Fondo ha subito un'importante revisione allo scopo di ridisegnare il sistema di erogazione dei finanziamenti e grazie alla quale si assiste al passaggio dal sistema dei "fuori quota" (la Commissione poteva utilizzare una quota aggiuntiva nella misura del 5% del Fesr per poi disporne sulla base delle proprie valutazioni) al sistema delle "forcelle" (i finanziamenti a favore di ogni Stato venivano aumentati fino ad un certo limite massimo per periodi di tre anni in una misura definita sulla base delle priorità e dei criteri stabiliti dalla Commissione).

La vera e propria riforma dei Fondi strutturali, risalente al 1988, fu possibile solo grazie alla "dichiarazione politica" esplicitata nell'Atto unico europeo del 1986: le disparità regionali furono definite un elemento di freno per la realizzazione del mercato interno europeo, e quindi per l'approfondimento dell'integrazione economica stessa. Su proposta del Presidente della Commissione, Jacques Delors, i capi di Stato e di Governo adottarono un piano d'azione che consentì di raddoppiare le risorse finanziarie dei Fondi strutturali tra il 1987 e il 1992, avviando così una prima riforma dei fondi strutturali.

Contestualmente a tale riforma furono emanati cinque nuovi regolamenti: il regolamento quadro n. 2052, che enunciava le missioni dei fondi e definiva i principi base del loro funzionamento; un regolamento di coordinamento, il n. 4253, che prevedeva un approccio integrato attraverso una gestione maggiormente sinergica delle risorse e un regolamento di applicazione per ognuno dei tre fondi: 4254/88/Cee (Fesr), 4255/88/Cee (Fse), 4256/88/Cee (Feaog – Sezione orientamento). La riforma ha introdotto, inoltre, i quattro principi fondamentali sui quali si basano i fondi strutturali, ovvero: principio della concentrazione (sulle regioni più povere), principio della *partnership* (partecipazione di partner regionali e locali), principio di addizionalità (la spesa Ue non deve sostituire quella nazionale), principio della programmazione (programmazione pluriennale). Nel 1988 il Consiglio europeo ha stanziato 64 miliardi di Ecu ai fondi strutturali per un periodo di cinque anni adottando il primo regolamento che integra i fondi strutturali.

(2) Regolamento n. 724/7 (da ora Fesr).

3. Le programmazioni comunitarie

La programmazione 1988-1993

La riforma dei fondi strutturali trova la sua prima attuazione nella programmazione comunitaria 1988-1993 nella quale, sulla base del principio di concentrazione, vengono fissati come prioritari 5 obiettivi da perseguire:

- Obiettivo 1: promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo (finanziato da Fesr, Fse, Feaog);
- Obiettivo 2: riconvertire le regioni e le zone in declino industriali (finanziato da Fesr, Fse);
- Obiettivo 3: combattere la disoccupazione di lunga durata (finanziato dal Fse);
- Obiettivo 4: facilitare l'inserimento professionale dei giovani (finanziato dal Fse);
- Obiettivo 5a: promuovere un più veloce adattamento delle strutture agricole (finanziato da Fse, Feaog – Orientamento);
- Obiettivo 5b: favorire lo sviluppo delle zone rurali con basso livello di sviluppo socioeconomico (finanziato da Fse, Feaog – Orientamento).

Per conseguire tali obiettivi la Comunità europea aumentò il bilancio dei fondi strutturali da 6,4 miliardi di Ecu nel 1988 a 20,5 miliardi di Ecu l'anno nel 1993 (quota relativa passata dal 16% a circa il 31% del bilancio dell'Ue). Dopo cinque anni dalla entrata in vigore della programmazione 1988-1993 la Commissione europea provvide a revisionare tutta la disciplina dei fondi strutturali con l'intento di ridisegnare tutti i criteri di assegnazione delle risorse onde evitare l'inutilizzo delle risorse stanziato dovuto ad alcune carenze gestionali degli enti preposti. Nella tabella 1 vengono riportati per ciascuno Stato dell'Unione la ripartizione dei singoli fondi strutturali.

Tabella 1. Ripartizione per Stati dei finanziamenti dei fondi strutturali, 1986 (in milioni di Ecu)

Stati Membri	FEGOA-Orientamento		FSE		FESR		Totale	Tot.su popolazione al 1986	
	Mln-ECU	%	Mln-ECU	%	Mln-ECU	%		Mln-ECU	%
Germania	117,6	14,8	133,8	5,9	92,6	3,7	344	6,2	5.64
Belgio	20,9	2,6	72,6	3,2	29,5	1,2	123	2,2	12.48
Danimarca	21,9	2,8	80,4	3,5	18,9	0,8	121,2	2,2	23.69
Spagna	3	0,4	176	7,8	314,3	12,7	493,3	8,9	12.82
Francia	188,6	23,7	331,5	14,6	219	8,8	739,1	13,3	12.76
Grecia	89,9	11,3	102,8	4,5	309	12,4	501,7	9	50.43
Irlanda	65,2	8,2	198,9	8,8	79,3	3,2	343,4	6,2	97.17
Italia	173,8	21,9	452,1	19,9	712	28,7	1337,9	24,1	23.64
Lussemburgo	2,3	0,3	1,4	0,1	0,1	0	3,8	0,1	10.35
Olanda	20,6	2,6	48,9	2,2	13,1	0,5	82,6	1,5	5.69
Portogallo	4	0,5	109,1	4,8	188,8	7,6	301,9	5,4	30.10
Regno Unito	86,9	10,9	561,5	24,7	506,7	20,4	1155,1	20,8	20.40
Totale	794,7	100	2269	100	2483,3	100	5547	100	17.12

Fonte: Elaborazione su dati della Commissione europea.

La programmazione 1994-1999

Nel 1993 la Commissione apportò alcune modifiche all'impianto operativo dei fondi strutturali. Con il documento noto come *Pacchetto Delors II* la Commissione sottolineò la validità di fondo dei principi che avevano ispirato la riforma del 1988, ma fece emergere anche la necessità di apportare dei miglioramenti nella semplificazione delle procedure, nella trasparenza e nel controllo finanziario. Pertanto, anche in questa programmazione furono fissati specifici obiettivi:

- Obiettivo 1: Sviluppo e adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo, comprese le aree rurali. Esso interessava il 26% della popolazione comunitaria e ad esso erano destinati oltre 2/3 dei finanziamenti (finanziato da Fesr, Fse, Feaog);

- Obiettivo 2: riconversione delle regioni (o di parte di esse) gravemente colpite dal declino industriale. Esso interessava il 16,4% della popolazione comunitaria e ad esso era destinato l'11% dei mezzi finanziari complessivi (finanziato da Fesr, Fse);

- Obiettivo 3: lotta alla disoccupazione di lunga durata; inserimento professionale dei giovani; integrazione delle persone minacciate di esclusione dal mercato del lavoro (questo obiettivo ingloba i precedenti ob. 3 e 4). Ad esso era destinato il 9,4% delle risorse totali (finanziato dal Fse);

- Obiettivo 4: adattamento dei lavoratori ai mutamenti industriali ed all'evoluzione dei sistemi di produzione. A questo obiettivo era destinato il 1,6% del totale delle risorse (finanziato dal Fse);

- Obiettivo 5a: adeguamento delle strutture agricole (nell'ambito della riforma della Pac); ristrutturazione del settore della pesca. A questo obiettivo era dedicato il 4,4% delle risorse complessive (finanziato da Fse, Feaog – Orientamento);

- Obiettivo 5b: promozione dello sviluppo e adeguamento strutturale delle zone rurali. Il 5% del totale dei finanziamenti era destinato a questo obiettivo, che copriva l'8,8% della popolazione comunitaria (finanziato da Fse, Feaog – Orientamento).

- Obiettivo 6: aree a bassa densità di popolazione. Esso, coinvolgendo solo lo 0,4% degli abitanti della Comunità, comprendeva lo 0,5% delle risorse finanziarie complessive (Bruzzo 2000, 84-98).

In questo periodo di programmazione furono destinati circa 168 miliardi (3) di Ecu su 5 anni per i fondi strutturali e il Fondo di coesione; i fondi hanno rappresentato nel periodo 1993-1999 un terzo del bilancio comunitario e più del 35% se si considera anche il Fondo di coesione. I Paesi che maggiormente beneficiarono dei finanziamenti europei furono Spagna (23%), Italia (14%), Grecia e Portogallo (entrambi con il 10%) ai quali si aggiunse la Germania (14%) dopo l'unificazione avvenuta nel 1989. Tra il totale dei finanziamenti bisogna sottolineare il ruolo del Fse, che ha rappresentato il 30% circa degli interventi strutturali della Comunità, rispetto al 31% del periodo precedente, destinando la maggior parte dei fondi alla Spagna (20%) e alla Germania (poco meno del 16%). Un'ulteriore novità introdotta nel 1993 è relativa all'aumento del numero delle iniziative comunitarie. Nel periodo 1994-1999 furono finanziate 13 iniziative comunitarie per un totale di 400 programmi presentati dagli Stati membri (4), che disponevano di circa il 9% della dotazione finanziaria dei fondi strutturali. Qui di seguito si riportano (tab. 2) le cifre corrispondenti ai finanziamenti ricevuti da ciascuno Stato membro per ogni obiettivo individuato sul territorio di questo.

(3) Nel 1995, a seguito dell'allargamento dell'Unione europea, i fondi strutturali sono stati estesi anche ai tre nuovi Paesi – Finlandia, Austria e Svezia – aggiungendo queste risorse al totale comunitario iniziale.

(4) Interreg II, Leader II, Urban, Emploi, Regis II, Adapt, Rechar II, Resider II, Konver, Retex, SME, Pesca, Peace. Regione Marche, Iniziative comunitarie, in <www.europa.marche.it>.

Tabella 2. Ripartizione per Stati dei finanziamenti per obiettivi, dati 1994-1999 (mln di Ecu)

Stati	Ob.1	Ob.2	Ob.3	Ob.4	Ob.5a agric.	Ob.5b Pesca	Ob. 5b	Ob.6	Totale e ValoriTot.su in % pop.1994 (ECU)	pop.1994 (ECU)
Belgio	730	341	396	69	170	25	77	-	1808 (1.3)	179.00
Danimarca	-	119	263	38	127	140	54	-	741 (0.5)	142.59
Germania	13640	1566	1681	260	1070	75	1227	-	19519 (14.1)	239.97
Grecia	13980	-	-	-	-	-	-	-	13980 (10.1)	1330.04
Spagna	26300	2415	1474	369	326	120	664	-	31668 (22.9)	806.89
Francia	2190	3769	2562	641	1746	190	2236	-	13334 (9.6)	225.60
Irlanda	5620	-	-	-	-	-	-	-	5620 (4.1)	1568.45
Italia	14860	1462	1316	399	681	134	901	-	19753 (14.3)	347.50
Lussemburgo	-	15	21	1	31	1	6	-	75 (0.1)	187.41
Paesi Bassi	150	650	923	156	118	47	150	-	2194 (1.6)	143.01
Portogallo	13980	-	-	-	-	-	-	-	13980 (10.6)	1401.59
Regno Unito	2360	4580	3377		186	89	817	-	11409 (8.3)	197.43
Austria	162	99	329	60	386	2	403	-	1441 (1)	181.74
Finlandia	-	179	254	83	331	23	190	450	1510 (1.1)	297.37
Svezia	-	156	342	170	90	39	135	247	1179 (0.9)	134.82
EUR-15	93972	15351	12938	2246	5262	885	6860	697	138211	372.36

Fonte: Elaborazione su dati Commissione europea, Relazione sullo stato della Coesione fra gli Stati membri, Bruxelles, 1996.

Dal ciclo terminato nel 1999 emerse, in primo luogo, una importante lacuna nella valutazione dei programmi strutturali e del loro impatto, in particolare sull'agricoltura e sulle aree rurali. Sicuramente rispetto al primo periodo di programmazione lo sforzo valutativo fu più consistente, ma comunque non all'altezza di quanto sarebbe stato necessario (Mantino, Pesce e Monteleone 2000, 12). Nonostante i problemi riscontrati, non sorse, comunque, alcun dubbio sul cospicuo contributo dato dai Fondi strutturali alla riduzione delle disparità regionali e alla creazione di una base economica più forte in tutta l'Ue.

La programmazione 2000-2006

Il 24-25 marzo 1999 il Consiglio europeo, riunitosi a Berlino, pose le basi per la programmazione 2000-2006, approvando un pacchetto di interventi noto come "Agenda 2000". Gli interventi previsti dal nuovo ciclo di programmazione (settennio 2000-2006) furono caratterizzati dalla maggiore concentrazione geografica e finanziaria, dalla gestione più decentrata, da controlli rafforzati e dall'incremento dell'efficacia.

I principi della riforma dei fondi strutturali si possono riassumere in tre tappe fondamentali:

- la Comunicazione della Commissione europea "Agenda 2000" (1997);
- il Trattato di Amsterdam (1997);
- il Consiglio europeo di Berlino (1999).

Le fonti di finanziamento in tale programmazione si possono contraddistinguere in fondi comunitari (Fse: Fondo sociale europeo, Fesr: Fondo europeo per lo sviluppo regionale, Feaog: Fondo europeo per l'agricoltura, orientamento e garanzia, Sfop: Strumento finanziario di orientamento per la pesca) e il Fondo di coesione. In base agli accordi del Consiglio europeo di Berlino del marzo 1999, i fondi strutturali e il Fondo di coesione stanziati per il periodo 2000-2006 furono complessivamente di circa 213 miliardi di euro, 195 per i fondi strutturali e 18 per il Fondo di coesione. Tale importo rappresentava il 33% degli stanziamenti per impegni sul bilancio comunitario. La politica strutturale dell'Unione ha stanziato per l'Italia 29,656 miliardi di euro per il periodo 2000-2006 contro i 22,475 miliardi di euro per il periodo 1994-1999, con un incremento del 32%.

Per la definizione della struttura della nuova programmazione comunitaria, furono fissati tre punti principali: (5)

- Obiettivo 1: promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni che presentavano ritardi nello sviluppo. In termini geografici, le regioni che rientrarono nell'obiettivo 1 per il periodo di programmazione 2000-2006 furono quelle in cui il prodotto interno lordo (Pil) *pro capite* era inferiore al 75% della media comunitaria. Il Pil fu misurato secondo gli standard del potere d'acquisto e calcolato sulla base dei dati disponibili al 26 marzo 1999. La dotazione 2000-2006 per le regioni Obiettivo 1 fu di 22,122 miliardi di euro contro i 16,195 miliardi di euro per il periodo 1994-1999. Per quanto riguarda l'Italia, le regioni che rientrarono nell'obiettivo 1 furono la Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia. A queste si aggiunse il Molise in sostegno transitorio o *phasing out* (6). I fondi di finanziamento per interventi rientranti in questo obiettivo furono il Fesr, il Fse, il Feaog, lo Sfop. A questo obiettivo fu destinato il 69,7% dei fondi strutturali.

- Obiettivo 2: sostenere la riconversione economica e sociale delle zone caratterizzate da problemi strutturali (finanziato dal fondo strutturale Fesr). Gli interventi dell'obiettivo 2 furono pianificati attraverso il Documento unico di programmazione (Docup) (7). La ripartizione degli stanziamenti dell'Obiettivo 2 fra gli Stati membri fu effettuata esclusivamente sulla base della popolazione ammissibile: si decise di considerare che ogni abitante di zona ammissibile avrebbe beneficiato di un tasso aiuto identico pari a 41,4 euro l'anno. Il regolamento n. 1260/99 fissava al 18% il massimo della popolazione della Comunità rientrante nell'obiettivo 2, a questo obiettivo venne destinato l'11,5% dei Fondi strutturali (Fesr, il Fse, il Feaog, di cui all'Italia 2,522 miliardi di euro così ripartito: 2,145 miliardi di euro per le zone ammissibili all'Obiettivo 2; 377 milioni di euro quale forma di aiuto transitorio.

- Obiettivo 3: sostenere l'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione per le regioni escluse dall'Obiettivo 1. Esso si inquadrava nella strategia europea per l'occupazione e fungeva da quadro di riferimento per tutte le azioni a favore delle risorse umane. Raggruppava gli Obiettivi 3 e 4 della precedente programmazione (finanziato dal Fse). A questo obiettivo fu destinato il 12% dei fondi strutturali. In particolare, l'Italia beneficiò, a titolo dell'Obiettivo 3, di una dotazione di 3,744 miliardi di euro, contro i 1,869 miliardi di euro del periodo 1994-1999. Inoltre, la programmazione 2000-2006 stabilì una riduzione del numero di iniziative comunitarie, che dalle 13 del periodo 1994-1999 diminuirono a 4 per il periodo 2000-2006. Le nuove iniziative furono:

- Interreg III, al fine di promuovere la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale;
- Leader+, legato lo sviluppo rurale;
- Equal, per intraprendere nuove strategie di lotta contro ogni forma di discriminazione e ineguaglianza nell'accesso al mercato del lavoro;
- Urban II, per favorire la rivitalizzazione economica e sociale delle città e dei quartieri in crisi.

Di seguito (tab. 3), si riporta la ripartizione dei finanziamenti che ogni Stato membro ha attenuto per ogni obiettivo, compreso quello in *phasing out*.

(5) Regolamento (Ce) n. 1260/1999.

(6) Per sostegno transitorio, o *phasing out*, si intende l'aiuto dato alle regioni o zone che erano ammissibili agli obiettivi regionalizzati del periodo di programmazione 1994-1999 e che non lo sono più per il 2000-2006.

(7) Rientravano nell'obiettivo 2 le seguenti zone: zone industriali con tasso di disoccupazione superiore alla media comunitaria, percentuale di posti di lavoro nel comparto industriale superiore alla media comunitaria e flessione dell'occupazione nel settore industriale; zone rurali con scarsa densità di popolazione o elevato tasso di occupati in agricoltura, abbinati a un elevato tasso di disoccupazione o a una diminuzione della popolazione; zone urbane che presentano almeno uno dei seguenti criteri: elevato tasso di disoccupazione di lunga durata, elevato livello di povertà, ambiente degradato, criminalità e delinquenza, basso livello di istruzione; zone dipendenti dalla pesca con una quota significativa di occupati nel settore pesca e diminuzione dei posti di lavoro nello stesso settore.

Tabella 3. Ripartizione dei fondi strutturali 2000-2006 per Stato membro (mln €)

Stati	Ob 1 (mln/€)	Sostegno Transitorio	Ob. 2 (mln/€)	Sostegno Transitorio (ex Ob.2 e5b) (mln/€)	Ob 3 (mln/€)	SFOP (mln/€)	Totale complessivo e valori % (mln/€)	Totale su pop.2000 (€)
Belgio	-	625	368	65	737	34	1.829 (1)	178.63
Danimarca	-	-	156	27	365	197	745 (0.4)	139.77
Germania	19.229	729	2.984	526	4.581	107	28.156 (15.3)	2582.23
Grecia	20.961	-	-	-	-	-	20.961 (11.4)	523.37
Spagna	37.774	352	2.553	98	2.14	200	43.087 (23.5)	1023.15
Francia	3.254	551	5.437	613	4.54	225	14.62 (0.01)	166.49
Irlanda	1.315	1.773	-	-	-	-	3.088 (1.7)	817.46
Italia	21.935	187	2.145	377	3.744	96	28.484 (15.5)	500.39
Lussemburgo	-	-	34	6	38	-	78 (0.01)	179.89
Paesi Bassi	-	123	676	119	1.686	31	2.635 (1.4)	166.10
Austria	261	-	578	102	528	4	1.473 (0.8)	184.07
Portogallo	16.124	2.905	-	-	-	-	19.029 (10.4)	1856.66
Finlandia	913	-	459	30	403	31	1.836 (1)	770.87
Svezia	722	-	354	52	720	60	1.908 (1)	215.32
Regno Unito	5.085	1.166	3.989	706	4.568	121	15.635 (8.5)	265.97
Totale	127.543	8411	19733	2.721	24.05	1.106	183.564	327.57

Fonte: Ns. elaborazione su dati Commissione europea, Direzione generale politica regionale e coesione.

La programmazione 2007-2013

Il settimo programma, rispetto a quelli che lo hanno preceduto, pone una maggiore attenzione ai temi della crescita e della occupazione, secondo le nuove esigenze degli Stati membri e dell'Unione intera in concomitanza con un sempre più difficile contesto economico generale. È da tenere in considerazione che la programmazione 2007-2013 doveva tener conto dell'allargamento a ben 12 nuovi Paesi (8), la maggior parte dei quali ben più poveri dei 15; pertanto dopo un'ampia consultazione nel febbraio del 2004 si avviò un processo cui seguì la pubblicazione del "Terzo rapporto sulla coesione europea" riguardante la valutazione dei risultati delle politiche di coesione e gli orientamenti sulla riforma dei fondi strutturali, mentre nel luglio 2004 furono avanzate proposte di regolamento dei fondi. Le maggiori preoccupazioni per la Comunità europea, durante la fase di programmazione, riguardarono soprattutto le regioni appartenenti all'obiettivo 1 dell'Ue a 15, giacché, con l'esperienza maturata nel corso della programmazione 2000-2006, si temeva la perdita di ingenti contributi necessari al loro sviluppo dal momento che l'ingresso dei nuovi membri avrebbe determinato una riduzione del Pil *pro capite* dell'intera Ue e dunque del parametro soglia che determinava la ripartizione delle risorse.

Nel febbraio 2005 furono approvate, da parte della Conferenza unificata, le "Linee guida per l'elaborazione del Quadro strategico nazionale 2007-2013", nelle quali Stato, regioni, enti locali decisero di cogliere l'occasione del Quadro per consolidare e completare l'unificazione della programmazione delle politiche regionali comunitaria e nazionale e per realizzare un più forte raccordo di queste con le politiche nazionali ordinarie (9).

Nel luglio del 2006 con il regolamento del Consiglio europeo n. 1083/2006 che abrogava il precedente regolamento (Ce) n.1260/1999 furono disposte le linee generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione. Le Linee guida stabilirono un percorso di scrittura in tre fasi: valutazione dei risultati 2000- 2006, confronto strategico tra centro e regioni; stesura del Quadro.

(8) Allargamento a 25 Stati membri.

(9) Art. 27 del regolamento generale Ce 1083/2006 sui fondi strutturali.

Gli obiettivi dell'attuale programmazione possono pertanto essere riassunti in 3 macroaree all'interno dei quali sono state definite le 10 priorità tematiche del Quadro, con uno stanziamento di circa 347 miliardi di euro (10).

- Obiettivo 1 (Convergenza): sviluppare i circuiti della conoscenza. Questo obiettivo ha il compito di accelerare la convergenza degli Stati membri e delle regioni in ritardo di sviluppo, migliorando le condizioni di crescita e d'occupazione. I settori d'intervento sono i seguenti: qualità degli investimenti in capitale fisico e umano, sviluppo dell'innovazione e della società basata sulla conoscenza, adattabilità ai cambiamenti economici e sociali, tutela dell'ambiente nonché efficienza amministrativa. Il finanziamento è effettuato tramite Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr), Fondo sociale europeo (Fse) e Fondo di coesione. Le risorse globali destinate a questo obiettivo ammontano all'81,54% del totale.

- Obiettivo 2 (Competitività e occupazione): accrescere la qualità della vita, la sicurezza e l'inclusione sociale nei territori. Questo obiettivo punta, al di fuori delle regioni in ritardo di sviluppo, a rafforzare la competitività, l'occupazione e le attrattive delle regioni. Il finanziamento è effettuato tramite Fondo europeo di sviluppo regionale e Fondo sociale europeo. Le regioni ammissibili a questo obiettivo sono:

a) quelle che nel periodo di programmazione 2000-2006 beneficiarono dei finanziamenti per la convergenza e che nel nuovo ciclo non soddisfano più i criteri di ammissibilità dell'obiettivo convergenza, soprattutto a causa dell'allargamento dell'Ue verso Est. Tali regioni usufruiscono di un finanziamento transitorio, ed è compito della Commissione selezionare e adottare l'elenco delle regioni ammissibili valido dal 2007 al 2013;

b) tutte le altre regioni dell'Ue non rientranti nell'obiettivo "Convergenza".

Inoltre, per quanto riguarda i programmi finanziati dal Fse, l'attenzione da parte della Commissione si è rivolta a quattro priorità in linea con gli orientamenti formulati nell'ambito della Strategia europea per l'occupazione (Seo): accrescere l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese, potenziare l'accesso all'occupazione, rafforzare l'inserimento sociale e avviare riforme nel settore dell'occupazione e dell'inserimento. A questo obiettivo è stato destinato il 15,95% del totale delle risorse equamente ripartite tra Fse e Fesr.

- Obiettivo 3 (Cooperazione territoriale europea): potenziare le filiere produttive, i servizi e la concorrenza. Questo obiettivo ha il compito di rafforzare la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale, basandosi sulla precedente iniziativa interregionale con l'ausilio del Fesr. L'obiettivo consiste nel promuovere la ricerca di soluzioni congiunte a problemi comuni tra le autorità confinanti, come lo sviluppo urbano, rurale e costiero e la creazione di relazioni economiche e reti di piccole e medie imprese. La cooperazione è orientata su ricerca, sviluppo, società dell'informazione, ambiente, prevenzione dei rischi e gestione integrata delle acque. Sono ammissibili a questo obiettivo le regioni situate lungo le frontiere terrestri interne e talune frontiere esterne, nonché alcune frontiere marittime adiacenti. Le risorse destinate a questo obiettivo ammontano al 2,52% del totale (totalmente Fesr). Questo importo è suddiviso tra le diverse componenti come segue: 73,86% per il finanziamento della cooperazione transfrontaliera; 20,95% per il finanziamento della cooperazione transnazionale; 5,19% per il finanziamento della cooperazione interregionale.

Di seguito si riporta la ripartizione dei finanziamenti che ogni Stato membro ha attenuto per ogni obiettivo (tab. 4).

(10) Rif. Ministero dello sviluppo economico, Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione (oggi: Dipartimento per le politiche di coesione), Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane (Priorità 1); Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività (Priorità 2); Uso sostenibile e efficiente delle risorse ambientali per lo sviluppo (Priorità 3); Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale (Priorità 4); Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività per lo sviluppo (Priorità 5); Reti e collegamenti per la mobilità (Priorità 6); Competitività dei sistemi produttivi e occupazione (Priorità 7); Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani (Priorità 8); Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse (Priorità 9); Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali e efficaci (Priorità 10).

Tabella 4. Ripartizione dei fondi strutturali 2007-2013 per Stato membro (€)

Country	Convergence (Ob.1) (mln/€)	European Ter- ritorial Coope- ration (Ob.3) (mln/€)	Na (mln/€)	Regional Competi- tiveness and Em- ployment (Ob.2) (mln/€)	Totale e valori % (mln/€)	Totale su pop.2007 €
Bulgarija	6.674	0	0	0	6.674 (1.9)	881.33
Belgique-België	638	0	0	1.425	2.063 (0.6)	194.91
Ceska Republika	26.115	0	0	425	26.540 (7.6)	2588.20
Danmark	0	0	0	510	510 (0.1)	93.63
Deutschland	16.079	0	0	9.409	25.488 (7.3)	309.64
Eesti	3.403	0	0	0	3.403 (1.0)	2534.03
Ellada	19.575	0	0	635	20.210 (5.8)	1813.57
España	26.180	0	0	8.469	34.649 (10)	773.68
EU Cross-Border	0	7.885	0	0	7.885 (2.3)	15.82
France	3.191	2	0	10.254	13.446 (3.9)	300.26
Hrvatska	558	0	195	0	754 (0.2)	174.57
Ireland	0	0	0	751	751 (0.2)	173.04
Italia	21.598	0	0	6.325	27.923 (8.0)	479.58
Kypros	213	0	0	399	612 (0.2)	807.48
Latvija	4.530	0	0	0	4.530 (1.3)	2050.85
Lietuva	6.741	0	0	0	6.741 (1.9)	2074.43
Luxembourg	0	0	0	50	50 (0.01)	105
Magyarország	22.890	0	0	2.018	24.908 (7.2)	2474.43
Malta	840	0	0	0	840 (0.2)	2070.92
Nederland	0	0	0	1.660	1.660 (0.5)	101.48
Österreich	177	0	0	1.027	1.204 (0.3)	145.36
Polska	67.186	0	0	0	67.186 (19.4)	1762.23
Portugal	20.473	0	0	939	21.412 (6.2)	2032.93
România	19.058	0	0	0	19.058 (5.5)	901.92
Slovenija	4.101	0	0	0	4.101 (1.2)	2039.92
Slovenska Repu- blica	11.039	0	0	457	11.496 (3.3)	2139.52
Suomi/Finland	0	0	0	1.596	1.596 (0.5)	302.45
Sverige	0	0	0	1.626	1.626 (0.5)	178.42
United Kingdom	2.912	0	0	6.978	9.891 (2.8)	161.94
Totale	284.172	7.887	195	54.952	347.206	696.93

Fonte: Elaborazione su dati Politica regionale-Inforegio.

La programmazione 2014-2020

Le politiche per la coesione relative al ciclo di programmazione 2014-2020 sono finanziate da risorse che provengono sia da fondi europei, ai quali è associato un cofinanziamento nazionale, sia da fondi nazionali.

Tali risorse rispetto alla dotazione originaria sono state rimodulate e integrate nel 2021 dalle risorse straordinarie stanziare dall'Europa per il contrasto all'emergenza Covid-19 e in particolare da quelle relative al pacchetto *Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe* (React-Eu).

L'intera programmazione è regolamentata dal regolamento (Ue) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013. Il regolamento individua 11 obiettivi tematici, in particolare: a) Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione; b) Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime; c) Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura; d) Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori; e) Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi; f) Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse; g) Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete; h) Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori; i) Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione; l) Investire nell'istruzione, formazione e

formazione professionale, per le competenze e l'apprendimento permanente; m) Rafforzare la capacità delle amministrazioni pubbliche e degli *stakeholders* e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente. Alla base di tale programmazione, ritroviamo come documento guida la strategia "Europa 2020". Ciascuno degli 11 obiettivi tematici sono sostenuti dai fondi strutturali e di investimento europei (Sie) (11). Nell'ambito della finalità generale della coesione, ciascuno dei fondi strutturali persegue specifiche missioni, disciplinate dal regolamento (Ue) n. 1303/2013. Circa un terzo del budget totale dell'Ue è destinato alla politica di coesione, tanto che nel periodo di bilancio 2014-2020 erano stati assegnati più di 300 miliardi di euro a tutti i 28 Stati membri. Queste risorse hanno finanziato centinaia di migliaia di progetti in tutta Europa, attraverso i 5 fondi strutturali e di investimento europei (fondi Sie), con l'obiettivo di creare posti di lavoro e un'economia e un ambiente europeo sostenibile e sano.

Con la decisione di esecuzione della Commissione europea del 3 aprile 2014 (2014/190/Ue), la Commissione aveva ripartito tra gli Stati membri gli stanziamenti complessivi destinati dalla Ue alla coesione economica, sociale e territoriale, indicati, in coerenza con l'accordo generale sul Quadro finanziario pluriennale 2014-2020, in termini di impegni, in 325,14 miliardi di euro (circa l'8% in meno rispetto al periodo 2007-2013), destinandoli all'attuazione di due soli obiettivi: a) "Investimenti per la crescita e l'occupazione"; b) "Cooperazione territoriale europea". Nel corso del 2016, (12) la Commissione ha provveduto ad un riesame delle assegnazioni totali degli Stati membri nel quadro dell'Obiettivo investimenti in favore della crescita e dell'occupazione della politica di coesione, consistente nell'aumento delle risorse comunitarie complessive per la coesione economica, sociale e territoriale di 4 miliardi di euro. Gli accordi sul quadro finanziario sono stati nel tempo rimodulati e ad oggi le risorse europee sulle politiche di coesione ammontano a 532,67 miliardi di euro. Tale somma tiene in considerazione anche le risorse aggiuntive per contrastare la pandemia da Covid-19. In particolare, la politica di coesione 2014-2020 è stata chiamata a dare un importante contributo per fronteggiare le ripercussioni economiche e sociali causate dalla pandemia di Covid-19 e per contribuire al rilevante fabbisogno di spesa nel settore sanitario. In particolare, nel corso del 2020, l'Unione europea, su sollecitazione di diversi Stati membri, ha adottato alcune iniziative regolamentari volte a rendere l'azione dei fondi della Politica di coesione più efficace e tempestiva, attraverso il riconoscimento di una flessibilità straordinaria nell'uso delle risorse e la messa a disposizione di liquidità aggiuntiva con la quale fronteggiare i nuovi fabbisogni di spesa (13). Di seguito si riportano i dati sulle assegnazioni e livelli di spesa per ciascun Paese membro (fig. 1 e 2). Dai grafici si può facilmente evincere che le dotazioni sono state ingenti, il problema nasce nella capacità di spesa di tali fondi. In particolare, se osserviamo l'Italia notiamo che il Bel Paese si posiziona al secondo posto in termini di risorse globalmente assegnate (fig. 2), mentre ad oggi (14), si posiziona al quintultimo posto in termini di spesa sostenuta dai beneficiari (fig. 1).

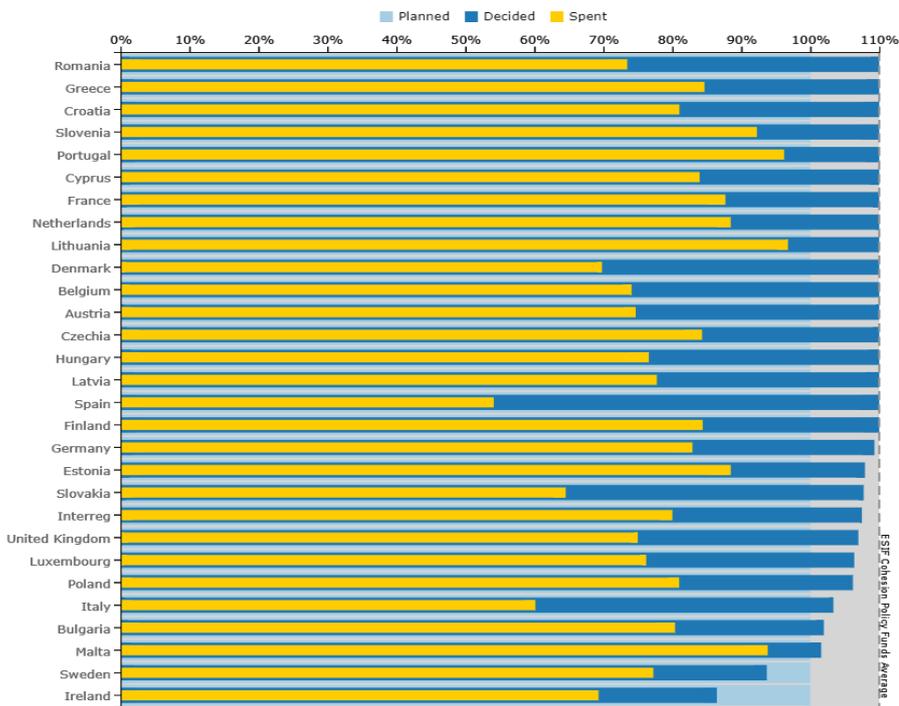
(11) I fondi Sie sono: Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr), Fondo sociale europeo (Fse) Fondo di coesione (Fc), Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Feasr), Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (Feamp). Il Regolamento delinea le modalità di attuazione della politica di coesione e individua i principi guida per la definizione delle priorità di investimento per Stati membri e regioni e, a partire dagli obiettivi generali e specifici della Strategia Europa 2020, le azioni chiave comuni a tutti i fondi Sie.

(12) Decisione di esecuzione (Ue) 2016/1941 della Commissione del 3 novembre 2016, in <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D1941&from=IT>>.

(13) Fonte: *Il Ministro per gli Affari Europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il Pnrr*. Relazione sullo stato di attuazione della politica di coesione europea e nazionale.

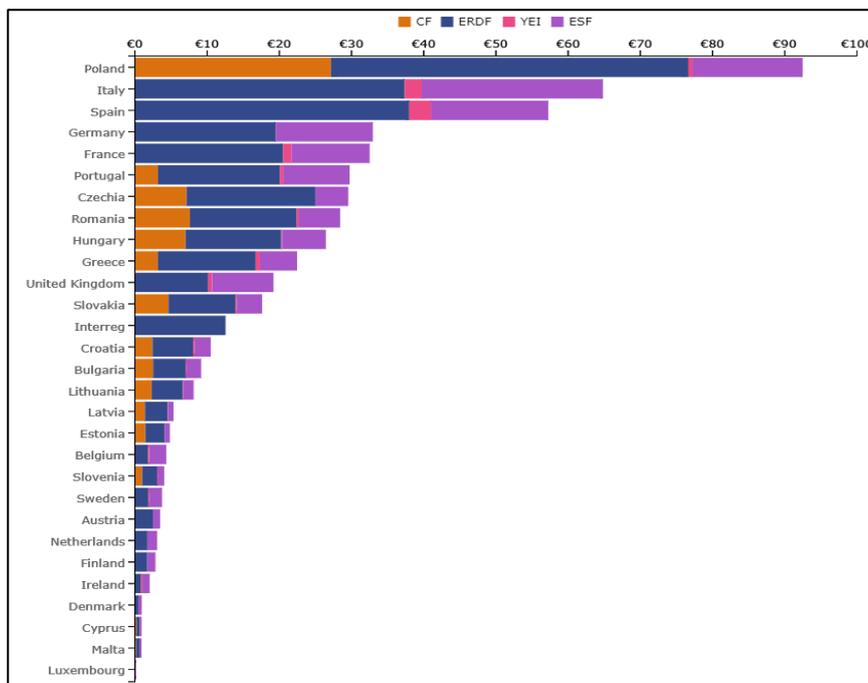
(14) I dati sono aggiornati ad aprile 2023.

Figura 1. 2014-2020: Spesa della politica di coesione per Paese, in miliardi di euro (aggiornamento al 26 aprile 2023)



Fonte: Cohesion Open Data Platform, Commissione europea, Dati al 30.09.2022, in <<https://cohesiondata.ec.europa.eu>>.

Figura 2. 2014-2020: bilancio della politica di coesione per Paese, in miliardi di euro (aggiornamento al 26 aprile 2023)



Fonte: Commissione europea, Cohesion Open Data Platform, Dati al 30 settembre 2022, in <<https://cohesiondata.ec.europa.eu>>.

4. La politica di coesione in Italia

La politica regionale europea volta a ridurre le differenze tra territori meno sviluppati rappresenta una delle esperienze più rilevanti nel panorama internazionale, sia in termini di estensione geografica sia rispetto alla sua dimensione finanziaria. Per il perseguimento delle finalità strategiche dei fondi Ue per la coesione, l'Italia ha ricevuto ingenti risorse economiche ed ha attivato anche interventi a livello nazionale e complementari alla programmazione comunitaria, finanziati con le risorse del Fondo di rotazione di cui alla l. n. 183/1987, nonché ulteriori risorse nazionali del Fondo sviluppo e coesione, che attua l'obiettivo costituzionale di “*rimuovere gli squilibri economici e sociali*”, in attuazione dell'art. 119, c. 5, della Costituzione (15). In questo elaborato tratteremo in particolare due delle più importanti programmazioni in termini di numero di progetti avviati e risorse ottenute, ossia quella dei periodi 2007-2013 e 2014-2020.

5. La capacità di spesa

In materia di politiche europee, la responsabilità per la loro elaborazione e implementazione è stata distribuita su vari livelli con la conseguente perdita per gli Stati nazionali del tradizionale ruolo di *decision-makers*. Al livello di *governance* centrale, quindi, si aggiunge un livello locale, regionale o provinciale. Le regioni sono chiamate a far parte del processo decisionale, cioè la definizione dell'Agenda, del processo attuativo, e della fase valutativa, agendo come *partner* piuttosto che come meri intermediari (European Commission 2009) (16). L'introduzione di questo tipo di approccio multilivello è riconducibile al contributo di Marks *et al.* (1996). Gli autori mettono in dubbio la tradizionale visione stato-centrica argomentando che la sovranità degli Stati europei è limitata dall'applicazione di processi decisionali collettivi e dalle crescenti competenze delle istituzioni sovranazionali. Si passa, quindi, ad una alternativa del modello Stato-centrico: il modello di *governance* multi-livello (Mlg) (Milio 2012; Hooge 2003). In questo modo, viene riconosciuta l'importanza del “luogo” e quindi la maggiore capacità degli attori locali di affrontare le problematiche connesse. Infatti, le motivazioni alla base di un cambiamento nei meccanismi dei processi decisionali sono da ricercare, secondo Barca (2009), nelle capacità da parte delle politiche di sviluppo *place-based* di rispondere realmente ai bisogni dei territori.

Le politiche di coesione (in particolare la 2007-2013 e 2014-2020) sono state oggetto di ricognizione e gestione delle risorse finanziarie e dall'accelerazione dei programmi di spesa, al fine di recuperare risorse inutilizzate, ottimizzarne l'impiego, e rimediare ai forti ritardi accumulatisi nell'attuazione dei programmi durante i primi anni delle programmazioni. Il pieno coinvolgimento degli enti regionali nella gestione e organizzazione delle risorse ha comportato, quindi, non pochi problemi per le amministrazioni centrali per riorganizzare le risorse e rispettare i target imposti dalla Ue. Per accelerare la capacità di spesa ed evitare il disimpegno di parte dei fondi programmati dall'Unione europea, nelle varie programmazioni abbiamo assistito ad una serie di azioni per scongiurare tale pericolo e quindi perdere ingenti risorse.

L'idea alla base del meccanismo di disimpegno automatico delle risorse è di creare, quindi, un incentivo a spendere le risorse allocate dall'Unione nei tempi prefissati, evitando così di accumulare la spesa alla fine del periodo e rendere difficoltosa l'attuazione dei programmi. Nella realtà, però, tale meccanismo potrebbe comportare una distribuzione “a pioggia” delle risorse senza accurati controlli, abbassando la qualità della spesa e dei progetti selezionati, e quindi l'efficacia totale dei fondi.

Il problema è stato sollevato soprattutto nel Mezzogiorno, dove per velocizzare la spesa ed evitare la perdita di fondi le regioni tendono a sostituire i progetti decaduti, o non realizzati, con i cosiddetti “progetti coerenti”, anche noti come “progetti sponda” (Profeti 2013). In breve, consiste nel rifinanziare progetti già avviati con altre risorse, e non previsti nella programmazione dei fondi strutturali, inserendoli nella rendicontazione finanziaria dei Por a sostituzione o integrazione di quelli decaduti o irregolari: unica condizione è che i progetti devono avere finalità analoghe. Tale artificio contabile è previsto e accettato dalla Commissione europea in casi eccezionali, ma è il ricorso massiccio da parte delle regioni che fa discutere e potrebbe comportare dei problemi in termini di efficacia (Profeti 2013).

Nonostante la politica di coesione *place-based* si basi su dei solidi fondamenti concettuali sembra che la politica di coesione abbia, secondo Barca (2009), molti limiti, tra i quali spiccano proprio la “mancanza di efficacia delle condizionalità fissate dall'Unione per l'uso di fondi, e gravi limiti nel sistema di misurazione e di valutazione dei risultati”.

Le motivazioni alla base di questa “incapacità” da parte dei governi sub-nazionali è oggetto di numerosi studi ma, dato che questo aspetto non rientra negli obiettivi della nostra analisi, per ora ci limitiamo solo ad accennare

(15) Fonte: Camera dei deputati.

(16) European Commission, The Committee of the regions' white paper on multilevel governance. Brussels, 2009.

alcuni tra i più rilevanti, segnalando dei risultati significativi per l'Italia. In letteratura, diversi autori hanno approfondito la relazione tra l'efficacia nella gestione dei fondi e il livello di qualità del governo locale individuando quale principale ostacolo a un'effettiva implementazione dei Fondi Strutturali il basso livello di capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche (Bollen 2001; Hughes, Sasse e Gordon 2004; Kun-Buczko 2004; Shoylekova 2004; Milio 2007; Del Monte *et al.* 2022).

Oltre alla capacità amministrativa, ulteriori problematiche, così come rilevato da un report pubblicato nel 2014 dalla Corte dei conti, possono essere ricondotte nel problema del coordinamento tra bilanci nazionali e bilancio dell'Ue e procedure estremamente complesse nell'applicazione delle norme e delle procedure in materia di appalti pubblici (17).

6. La politica di coesione 2007-2013 in Italia

La politica di coesione 2007-2013 ha risentito fortemente della difficoltà delle amministrazioni centrali e regionali di utilizzare le risorse comunitarie secondo i tempi definiti dalle regole comunitarie, con il rischio costante del loro disimpegno.

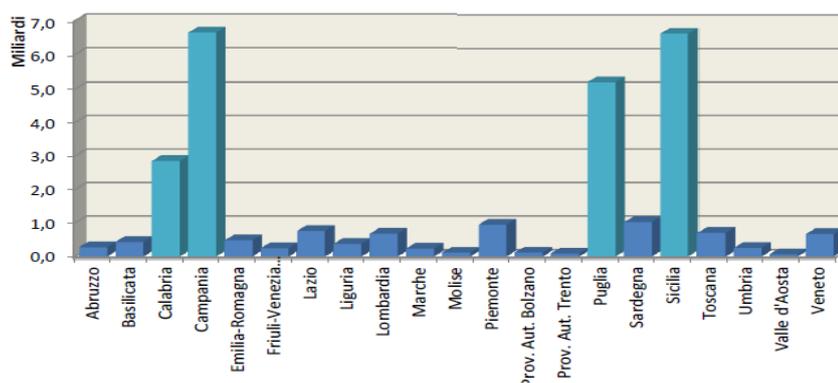
Le regioni nella fase di definizione dell'Agenda, del processo attuativo, e della fase valutativa, avrebbero dovuto intervenire come partner piuttosto che come meri intermediari (European Commission 2009).

Nella sua fase iniziale le risorse complessive messe a disposizione dall'Ue sono state di circa 308 miliardi di euro ripartite su tre obiettivi:

- 1) Obiettivo di convergenza per le regioni in ritardo di sviluppo;
- 2) Obiettivo della competitività regionale e dell'occupazione, volto a rafforzare la competitività e l'occupazione delle regioni diverse da quelle in ritardo di sviluppo;
- 3) cooperazione territoriale oggettiva.

In particolare, le risorse Ue assegnate all'Italia, programmate con il Quadro strategico nazionale 2007-2013, ammontavano a circa 29 miliardi di euro provenienti da due fondi comunitari (Fondo europeo di sviluppo regionale-Fesr e Fondo sociale europeo-Fse), distribuiti in 52 programmi operativi nazionali, regionali e interregionali (18). La maggior parte di queste risorse, circa il 75%, è stata assegnata all'Obiettivo di convergenza, a favore delle regioni Calabria, Campania, Puglia e Sicilia, per un importo di 21,2 miliardi di euro, più 430 milioni di euro alla Basilicata (considerata in regime di abbandono graduale dell'obiettivo di convergenza) (fig. 1).

Figura 3. Totale allocazioni (Italia) 2007-2013 per regioni



Fonte: Elaborazione su dati DG Regional Policy – Inforegio.

All'Obiettivo "Competitività", che interessa tutto il Centro-Nord, l'Abruzzo e il Molise, furono assegnati 5,4 miliardi di euro, pari al 22% delle risorse complessivamente destinate all'Italia, nonché 1 miliardo destinato alla Sardegna (in regime di *phasing-in*) e 800 milioni per l'Obiettivo "Cooperazione territoriale".

(17) Corte dei conti europea, *Impiegare nel miglior modo i fondi dell'Ue: analisi panoramica dei rischi per la gestione finanziaria del bilancio dell'Ue*, Lussemburgo, Corte dei conti europea, 2014.

(18) Inizialmente, prima della rimodulazione dei Po, l'Italia definì 66 programmi, ripartiti nel modo seguente: 19 programmi per l'obiettivo "Convergenza", di cui dieci gestiti a livello regionale, sette gestiti a livello nazionale e due programmi interregionali nazionali; 33 programmi per l'obiettivo di "Competitività regionale e occupazione", di cui trentadue gestiti a livello regionale e uno a livello nazionale; 14 programmi per l'obiettivo "Cooperazione territoriale europea".

Per il principio di addizionalità, in corrispondenza alle quote di risorse comunitarie che transitano dai fondi strutturali, il Qsn 2007-2013 prevedeva un ammontare pressoché pari di cofinanziamento nazionale (circa 31,6 mld di euro per il periodo di programmazione, corrispondente ad un tasso del 50%), che transita dal Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie (19).

A tali risorse vanno aggiunti 64,4 miliardi del Fondo per le aree sottoutilizzate, a tal fine stanziati dalla legge finanziaria del 2007 (art. 1, cc. 863-866, l. n. 296/2006). Il Fondo per aree sottoutilizzate rappresenta lo strumento principale di attuazione della politica regionale nazionale, il cui utilizzo è stabilito in base agli indirizzi di politica regionale. Dal 2011, il fondo ha assunto la denominazione di Fondo per lo sviluppo e la coesione (Fsc) ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. 31 maggio 2011, n. 88, emanato in attuazione della legge delega n. 42/2009 sul federalismo fiscale (20). In totale l'importo complessivo delle risorse destinate alle politiche di coesione e regionali per il periodo 2007-2013 in Italia è stato pari, pertanto, a oltre 124 miliardi di euro, di cui 101,6 miliardi destinati specificamente alle aree del Mezzogiorno, come si evince dalla programmazione delle risorse del Qsn 2007-2013 (21).

Nel corso degli anni però, tale programmazione ha subito notevoli revisioni e modifiche, con la finalità di accelerare la spesa e assorbire quelle risorse che altrimenti sarebbero andate perse. La crisi di liquidità delle autorità locali (regioni e comuni) e l'impossibilità delle imprese di investire, gli stringenti vincoli del patto di stabilità interno, la latitanza di un forte presidio nazionale a supporto delle politiche regionali e l'elevato *turnover* delle autorità di gestione in alcune regioni, sono stati tutti fattori fondamentali per capire la debacle italiana. A questo si deve anche aggiungere una forte incapacità di gestione amministrativa dei fondi europei da parte degli enti pubblici per completare il quadro delle cause del ritardo.

A tutto ciò si deve aggiungere la ghigliottina della "regola del t+2", che prevedeva il definanziamento delle risorse non spese entro il biennio successivo all'annualità di riferimento.

Al 31 dicembre 2010, dopo 4 anni di operatività dei fondi strutturali 2007-2013, lo stato di utilizzo dei fondi comunitari era molto preoccupante: l'Italia risultava essere penultima tra gli Stati membri, con una percentuale di impegni sulle risorse complessivamente disponibili del 22% e di pagamenti intorno al 12%.

Per recuperare il ritardo nell'utilizzo delle risorse comunitarie sono state adottate misure volte ad accelerare la realizzazione dei programmi cofinanziati, in particolare attraverso la fissazione di target di impegno e di spesa certificata alla Commissione europea, prevedendo una sanzione finanziaria in caso di mancato raggiungimento degli stessi, graduata in funzione della distanza dai traguardi individuati. Per recuperare tale ritardo, fu delineato un primo intervento dal Governo alla fine del 2010, con l'adozione il 26 novembre 2010 del Piano nazionale per il Sud, finalizzato allo sviluppo e al rilancio del Sud attraverso 8 priorità strategiche, di cui 3 priorità strategiche di sviluppo e 5 priorità strategiche di carattere orizzontale.

I dati di monitoraggio alla fine dei 2011, pur evidenziando ancora ritardi rilevanti rispetto agli analoghi dati del precedente periodo di programmazione 2000-2006, evidenziavano effetti positivi a seguito delle misure di accelerazione poste in essere nel 2010. In particolare, gli impegni sono passati, in un anno, complessivamente dal 20 a oltre il 42% sul totale delle risorse programmate, mentre la spesa è aumentata dal 10 al 18%. A gennaio 2011, il Cipe, con la delibera 11 gennaio 2011, n. 1, definì gli indirizzi e orientamenti per l'accelerazione degli interventi cofinanziati dai Fondi strutturali e la conseguente riprogrammazione dei programmi operativi, con l'obiettivo di individuare appropriati obiettivi in termini di impegni giuridicamente vincolanti di ogni programma operativo. Nel marzo 2011, il Comitato nazionale del Qsn adottò un nuovo documento "Iniziativa di accelerazione e di riprogrammazione dei Programmi comunitari 2007-2013". Con tale documento venivano definiti specifici target calcolati in rapporto alle soglie annuali n+2 delle risorse comunitarie che dovevano essere raggiunte da ciascun programma nel corso degli anni 2012 e 2013. Alla fine del 2011 il Governo Monti adottò un nuovo documento il Piano di azione coesione (Pac), inviato il 15 novembre 2011 al Commissario europeo per la politica regionale, quale risposta del Governo italiano ai ritardi nell'attuazione dei programmi dei fondi strutturali 2007-2013, specie nelle regioni dell'Obiettivo Convergenza. Il piano, promosso dall'allora Ministro della coesione territoriale Fabrizio Barca, durante il Governo Monti, prevedeva di individuare la revisione strategica dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali nel ciclo 2007-2013 e concentrare gli investimenti in quattro ambiti prioritari di interesse strategico nazionale (Istruzione, Agenda digitale, Occupazione e Infrastrutture ferroviarie), attingendo ai fondi disponibili rimodulando i programmi in maggiore ritardo di attuazione, attraverso una riduzione del tasso di cofinanziamento nazionale dal 50 al 25 per cento. Il Piano, articolato in più fasi di riprogrammazione e aggiornamento dei programmi cofinanziati ha determinato, nel suo complesso, una rimodulazione delle risorse comunitarie e una riduzione delle risorse di cofinanziamento nazionale, per complessivi 12,1 miliardi (Barca 2013). In tabella n. 5 si riporta una sintesi delle risorse effettivamente utilizzate a valle di tutte le rimodulazioni effettuate durante il

(19) Fonte: <<https://www.camera.it>>.

(20) Fonte: Camera dei deputati.

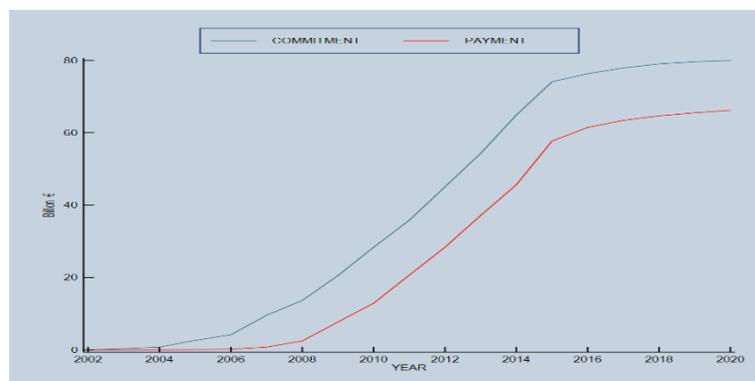
(21) Fonte: Camera dei deputati.

ciclo 2007-2013 (tab. 5). Nonostante i risultati conseguiti grazie al Piano di azione e coesione e alla deroga al patto di stabilità interno per le regioni, a giugno 2013, a sei mesi dalla chiusura del ciclo e a due anni e mezzo dalla scadenza finale per la certificazione delle spese, la spesa effettuata aveva raggiunto 19 miliardi di euro, corrispondenti al 40% delle risorse complessive. Pertanto, fu necessario procedere a nuova ricognizione dei programmi operativi attuativi dei fondi e ad una ulteriore azione di riprogrammazione delle risorse a rischio, che fu indirizzata in favore dell'occupazione giovanile, inclusione sociale, soprattutto al Sud, nonché a sostegno delle imprese.

La necessità di superare i ritardi e favorire l'avviamento del nuovo ciclo di programmazione delle risorse comunitarie 2014-2020, portò ad una ridefinizione del quadro della *governance* delle politiche di coesione, con il d.l. n. 101/2013, affidando l'azione di programmazione e coordinamento alla Presidenza del Consiglio e alla nuova Agenzia per la coesione territoriale, con il compito di individuare misure di accelerazione della spesa attraverso il supporto delle *task force* istituite per aiutare le regioni con maggior ritardo d'attuazione.

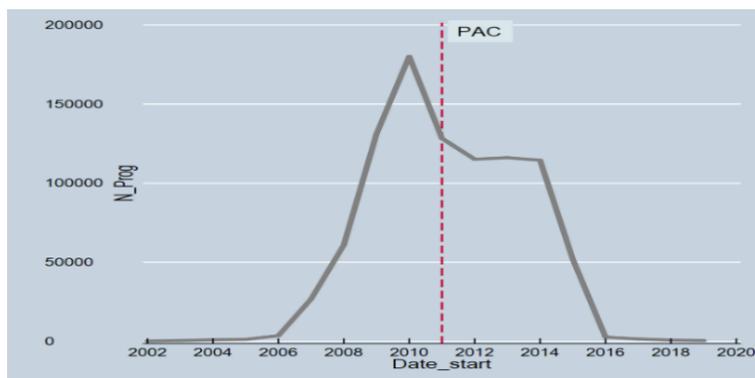
Grazie a tali misure soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno si osservò una forte accelerazione dei programmi di spesa e un miglioramento della capacità programmatrice. Ad ottobre 2017 a fronte di impegni di circa 81 miliardi di euro, i pagamenti ammontavano a circa 63 miliardi di euro. Per conseguire il completamento della spesa delle risorse assegnate, soprattutto negli ultimi anni del ciclo di programmazione, le amministrazioni hanno effettuato rimodulazioni tra i vari assi dei programmi operativi, avvalendosi anche della clausola di flessibilità, che consentiva la riallocazione delle risorse rinvenienti dagli assi meno performanti. Tale attività è proseguita anche a ridosso delle chiusure, consentendo di reperire progetti addizionali in grado di assorbire le eventuali economie. Considerando il numero dei progetti per data d'inizio del progetto si evince chiaramente che la gran parte di essi sono partiti nel 2010 a 3 anni dalla fine del ciclo di programmazione (fig. 5) e che l'introduzione del Piano nazionale per il Sud prima, ma soprattutto il Pac nel 2011 hanno favorito fortemente l'accelerazione dei pagamenti di tali progetti (fig. 4). Con l'introduzione del Piano alcuni progetti che originariamente erano in corso e finanziati nei programmi comunitari, escono da questi programmi e proseguono il proprio sviluppo nei programmi complementari del Pac. Questi progetti presentano le caratteristiche del fattore Europa ma sono esonerati dal *timer* (n+2).

Figura 4. Avanzamento % della spesa certificata dell'Italia all'Ue per i programmi cofinanziati dai fondi strutturali



Fonte: Elaborazione su dati OpenCoesione.

Fig. 5 Numero di progetti per data d'inizio



Fonte: Elaborazione su dati OpenCoesione.

Tabella 5. Fonti di finanziamento. Dati in milioni di euro (aggiornati al 30 giugno 2021)

	UE resources				National resources (co-financing UE, FSC, risorse PAC)				Total			
	Southern Italy	North Center	Not broken down	Total	Southern Italy	North Center	Not broken down	Total	Southern Italy	North Center	Not broken down	Total
A) Structural Funds (2007-2013)	22.320,9	4.938,5	-	27.940,0	10.759,1	7.082,3	-	17.841,4	33.760,6	12.020,8	-	45.781,4
European Regional Development Fund (ERDF)	18.735,7	2.253,2	-	20.988,9	7.605,5	3.424,0	-	11.029,5	26.341,2	5.677,2	-	32.018,4
European Social Fund (ESF 2007-2013)	4.265,8	2.685,3	-	6.951,1	3.153,6	3.658,3	-	6.811,9	7.419,4	6.343,6	-	13.763,0
B) European Territorial Cooperation (ETC)	-	-	846,4	846,4	-	-	149,4	149,4	-	-	995,8	995,8
C) Cohesion Action Plan (PAC)	-	-	-	-	8.875,6	118,4	-	8.994,0	8.875,6	118,4	-	8.994,0
D) Development and Cohesion Fund (FSC)	-	-	-	-	13.255,2	3.020,5	2.073,6	18.349,3	13.255,2	3.020,5	2.073,6	18.349,3
TOTAL	23.001,5	4.938,5	846,4	28.786,4	32.889,9	10.221,2	2.223,0	45.334,1	55.891,4	15.159,7	3.069,4	74.120,5

Fonte: Elaborazione su dati OpenCoesione.

7. La politica di coesione 2014-2020 in Italia

La politica di coesione 2014-2020 è stata avviata in Italia a seguito dell'Accordo di partenariato della Commissione europea del 29 ottobre 2014. L'Accordo è stato modificato con decisione della Ce dell'8 febbraio 2018, a seguito della programmazione delle risorse attribuite all'Italia con l'adeguamento tecnico del Quadro finanziario pluriennale europeo 2014-2020, così come previsto dall'art. 92, par. 3, del regolamento Ue 1083/2013 (22).

Successivamente l'Accordo ha visto un ulteriore aggiornamento intervenuto con decisione della Ce del 23 aprile 2019, ed in ultimo è stato modificato nel gennaio 2020. All'interno dell'Accordo sono state indicate le scelte d'intervento e quindi d'investimento nell'ambito degli 11 Obiettivi tematici individuati dal regolamento recante disposizioni comuni sui fondi della politica di coesione (reg. Ue 1303/2013) e l'articolazione delle risorse per Obiettivo tematico, categoria di regioni e risultato atteso.

Il totale delle risorse dedicate alla politica di coesione, tra fonti Ue e cofinanziamento, ammonta attualmente a 139,45 miliardi di euro di cui 49,88 miliardi di risorse dell'Unione europea e 89,57 di risorse nazionali (23) (v. tab. 6).

Questa programmazione è stata caratterizzata da una delle più grandi epidemie mondiali ossia quella da Covid-19. Il 30 gennaio 2020, il direttore generale dell'Oms aveva dichiarato il focolaio internazionale da Sars-CoV-2 un'emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale (*Public Health Emergency of International Concern* – Pheic). A seguito di tale emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale, le risorse della coesione sono state dirottate a sostegno di essa, venendo soprattutto in aiuto alle regioni. L'Unione europea, su sollecitazione di diversi Stati membri, ha adottato alcune iniziative regolamentari volte a rendere l'azione dei fondi della politica di coesione più efficace e tempestiva, attraverso una politica di flessibilità nell'uso delle risorse e un'assegnazione di risorse aggiuntive (24). Le amministrazioni centrali e regionali hanno riprogrammato, in favore di misure anti-Covid, prevalentemente all'interno dei rispettivi Programmi operativi. Le risorse complessive dei Fondi Sie destinati a finalità emergenziali nell'ambito dei suddetti accordi sono pari a circa 12 miliardi di euro, di cui 5,4 miliardi di euro a valere sui Programmi operativi nazionali (Pon), con previsioni di rendicontazione di spese emergenziali anticipate a carico dello Stato per oltre 7 miliardi di euro (25). Ulteriore intervento a sostegno degli Stati membri per contrastare la pandemia da Covid-19, ha riguardato l'introduzione del *Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe* (React-Eu) nell'ambito di *NextGenerationEU* (Ngeu), strumento temporaneo approvato dal Consiglio europeo nel luglio 2020. L'obiettivo principale di tale strumento era quello di superare gli effetti negativi della pandemia sull'economia, investendo sull'occupazione e sui sistemi sociali, e contemporaneamente sostenere la transizione verde e digitale.

Nel lavoro richiamato in nota n. 24, di cui si invita la lettura per un maggior approfondimento della politica 2014-2020, vengono rilevati forti criticità anche per questo ciclo di programmazione. In particolare, così come per il periodo di programmazione 2007-2013 anche la 2014-2020 presenta un forte ritardo nell'avanzamento finanziario. Particolare ritardo lo si ritrova nell'iniziativa React-EU, i cui tempi sono molto stringenti essendo stato avviato nel 2021. Alla data in cui si produce tale contributo, i dati del monitoraggio sul portale OpenCoesione presentano 923032 progetti di cui 10% sono conclusi, 5% liquidati, il 78% in corso e 7% non avviati. A fronte di tali progetti è rilevato un costo pubblico di 125,7 miliardi di euro i cui pagamenti ammontano a circa 46 miliardi di euro (di questi 46 mld, 44 mld sono risorse della coesione). Ciò fa capire quanto è forte il ritardo di tale programmazione.

Ulteriore elemento negativo comune tra le due programmazioni, riguarda il fallimento del disegno originario della politica di coesione, lì dove si prevedeva che tali risorse dovessero agire in termini di addizionalità e non di sostituibilità delle politiche ordinarie. Anche se consideriamo la riduzione degli investimenti avvenuta nel corso degli anni per effetto dei tagli richiesti agli Stati membri dalle regole Ue di bilancio, il Patto di stabilità e le pressioni esercitate dai mercati durante la crisi dell'Eurozona, non possiamo non constatare le criticità della politica di coesione. Se poi a questo ci aggiungiamo anche una forte difficoltà da parte delle amministrazioni titolari della gestione dei programmi e dell'attuazione dei progetti a reperire professionalità in grado di rafforzare la capacità progettuale e la gestione rapida ed efficiente delle procedure amministrative connesse alla realizzazione

(22) Fonte: Dipartimento per le politiche di Coesione, <<https://politichecoesione.governo.it>>.

(23) Fonte: Agenzia per la coesione territoriale, in Temi dell'attività parlamentare. Documentazione di inizio legislatura. (XIX Legislatura).

(24) V. le iniziative “Coronavirus Response Investment Initiative (Crii)” e “Coronavirus Response Investment Initiative plus (Crii+)”.

(25) Fonte: Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il Pnrr, Relazione sullo stato di attuazione della politica di coesione europea e nazionale, Programmazione 2014-2020.

di progetti di sviluppo, effettivamente la sfida di una politica di coesione efficiente diventa un traguardo difficilmente raggiungibile.

In questo lavoro l'autore non si vuole addentrare nella discussione della nuova programmazione 2021-2027, perché l'eventuale trattazione sarebbe sicuramente limitata e imprecisa. Infatti, alla luce dei forti ritardi della 2014-2020, ancora non si ha una precisa visione del futuro, anche alla luce della grande sfida verso la complementarità tra fondi strutturali e risorse del Pnrr. Rispetto ai passati cicli di programmazione, le scelte strategiche e i contenuti operativi della programmazione 2021-2027 devono ancor più tener conto dell'esigenza di integrazione con altre politiche di sviluppo e riforma, e segnatamente con il Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr). Per la programmazione 2021-2027 le risorse assegnate, ammontano complessivamente a 143.482,6 milioni di euro per il settennio, di cui 103.116,2 milioni di euro sono destinate al Mezzogiorno. Quello che si può dire con una certa preoccupazione, è che rispetto alla precedente programmazione assistiamo ad un ridisegno della geografia della coesione europea dell'Italia, con il ritorno tra le regioni meno sviluppate del Molise e della Sardegna, e l'ingresso tra le regioni in transizione delle Marche e dell'Umbria. Un generale peggioramento della classificazione di alcune regioni che ha anche comportato un aumento della dotazione di fondi strutturali per l'Italia per il 2021-2027 (26).

Tabella 6. Risorse finanziarie delle politiche di coesione per il periodo di programmazione 2014-2020

	Risorse UE				Risorse (cofinanziamento ai fondi UE, FSC, risorse PAC)			nazionali
	Mezzogiorno	Centro-Nord	Non ripartito	Totale	Mezzogiorno	Centro-Nord	Non ripartito	Totale
<i>A) Fondi strutturali europei</i>	34.695,5	13.181,1	-	47.876,6	9.040,2	7.949,2	-	16.989,4
<i>Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)</i>	17.799,6	3.742,5	-	21.542,1	5.879,1	3.737,8	-	9.616,9
<i>Fondo sociale europeo (FSE)</i>	6.852,0	4.354,1	-	11.206,1	3.065,4	4.120,7	-	7.186,1
<i>Fondo europeo di sviluppo regionale da REACT (FESR REACT)</i>	3.557,2	2.625,1	-	6.182,3	36,5	38,0	-	74,5
<i>Fondo sociale europeo da REACT (FSE REACT)</i>	6.025,8	1.980,2	-	8.006,0	59,2	52,7	-	111,9
<i>Iniziativa Occupazione Giovani (risorse specifiche)</i>	460,9	479,2	-	940,1	-	-	-	-
<i>B) Programmi della Cooperazione Territoriale Europea (CTE)</i>	-	-	1.136,8	1.136,8	-	-	200,7	200,7
<i>C) Programma per gli aiuti europei agli indigenti (FEAD + FEAD REACT)</i>	-	-	870,0	870,0	-	-	118,3	118,3
<i>D) Programmi Operativi Complementari (POC)</i>	-	-	-	-	12.028,6	413,0	64,0	12.505,6
<i>E) Fondo Sviluppo e Coesione (FSC)</i>	-	-	-	-	47.184,4	11.796,1	-	58.980,5
<i>F) Risorse ordinarie dedicate alla coesione</i>	-	-	-	-	438,2	302,5	10,2	750,9
TOTALE	34.695,5	13.181,1	2.006,8	49.883,4	68.691,5	20.460,8	393,2	89.545,4

Fonte: Elaborazione su dati OpenCoesione.

(26) Ifel, Ufficio analisi ed elaborazione dati economia territoriale su dati Commissione europea.

8. Conclusioni

Come discusso nel corso del presente lavoro, l'Unione europea ha, fin dalle sue origini, adottato politiche di intervento per ridurre le disparità regionali, sostenere l'occupazione e la competitività, garantire la cooperazione transfrontaliera.

L'istituzione dei primi meccanismi di solidarietà per ridurre le distanze tra i diversi livelli di sviluppo economico e sociale degli Stati aderenti al Trattato di Roma del 1957 ha segnato la nascita della politica di coesione europea da attuare mediante l'impiego di strumenti quali il Fondo sociale europeo (Fse), il Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (Feog) e la Banca europea degli investimenti (Bei). Successivamente, un passo verso un efficace coordinamento delle politiche nazionali viene impresso con l'istituzione del Fondo europeo per lo sviluppo regionale (Fesr) nel 1975 e con l'inserimento della coesione economica e sociale tra gli obiettivi dell'Unione europea nell'Atto unico europeo.

Più in dettaglio, rispetto ai precedenti interventi, la programmazione 2007-2013 è stata oggetto di profonde riforme al fine di: i) ottenere una maggiore semplificazione delle procedure, con meno fasi da attuare e meno strumenti da utilizzare; ii) un'applicazione più spinta del principio di Sussidiarietà, dovuto alla rinuncia alla "zonizzazione" tale per cui la scelta degli eventuali ambiti territoriali di attuazione dei progetti è stata demandata direttamente alle regioni in modo che potessero autonomamente individuare le zone di intervento sulla base di necessità e di obiettivi prefissati; iii) una maggiore attenzione alla coesione dovuta ad una definizione degli obiettivi di *policy* che ha seguito degli orientamenti comunitari e non meramente nazionalistici. Non possiamo però non ricordare che il ciclo 2007-2013 è stato segnato dalla grave crisi economica intervenuta quasi in coincidenza del suo avvio e che ha interessato l'intera area "euro". Essa ha determinato pesanti ripercussioni, in primis una maggiore attenzione ai conti pubblici da parte dei Paesi più in sofferenza che hanno reagito riducendo la spesa corrente e quella per investimenti e, ancor più rilevante nel contesto in esame, la parte di cofinanziamento nazionale relativa all'utilizzo dei fondi europei. Ciò ha profondamente minato il carattere dell'addizionalità richiesto a tali fondi, secondo cui la spesa Ue non deve sostituirsi a quella nazionale. Inoltre, la crisi ha inciso sulla possibilità per le imprese di intraprendere nuovi investimenti anche se supportati da fondi pubblici.

D'altronde la crisi ha spinto le autorità di *policy* a porre una maggiore attenzione su eventuali misure di contrasto e ha condotto, nel 2010, alla definizione di un nuovo documento – "Europa 2020" – che rimarca l'importanza di un'economia basata sulla conoscenza e l'innovazione per sostenere la crescita e l'equità del sistema economico europeo.

Un secondo aspetto riguarda i forti ritardi nell'attuazione dei programmi di alcuni Stati membri, e che ha caratterizzato in particolare l'Italia e le regioni del Mezzogiorno. Per evitare il rischio di disimpegno automatico delle risorse il Governo ha predisposto il Piano di azione coesione, che ha comportato una riprogrammazione in varie tappe di una parte delle risorse. Gli interventi hanno in parte ridisegnato alcune priorità coinvolgendo prima i settori istruzione, reti e mobilità, agenda digitale e occupazione e poi concentrandosi su obiettivi di crescita e di riduzione della disoccupazione giovanile. In seguito, le altre fasi del Pac hanno salvaguardato i progetti di rilievo strategico infrastrutturali, alcune misure specifiche per le imprese, lo sviluppo locale e l'occupazione. Dunque, la crisi economica e i ritardi nei progetti, fenomeni peraltro tra loro legati, hanno caratterizzato questa programmazione e inciso sull'attuazione dei progetti. Anche la programmazione 2014-2020 è stata contraddistinta da non poche difficoltà, basti pensare alla pandemia da Covid-19 e tutte le rimodulazioni dei fondi Sie attuate per consentire il rafforzamento dei sistemi sanitari e per contrastare e mitigare gli effetti economici e sociali che ne sono conseguiti.

Nonostante la mole di risorse investite in Italia nell'ambito della politica di coesione a partire dal 1994, così come si evince dall'"Ottava relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale" della Commissione europea, l'Italia risulta essere tra i Paesi in cui l'attesa riduzione dei divari tra le regioni non si è verificata, e che, al contrario, dimostra una tendenza all'aumento delle disparità. Queste regioni nonostante i forti interventi ancora non hanno avviato una reale fase di crescita economica di lungo periodo, si trovano in una situazione che gli economisti definiscono "*trappola dello sviluppo*". Il Mezzogiorno del Bel Paese purtroppo mostra ancora forti ritardi ed un divario importante con le regioni del Nord. Purtroppo, il grave ritardo nell'avanzamento della spesa dei fondi della coesione accentua questo divario e complica l'effettivo sviluppo di questi territori. Proprio in virtù delle forti interconnessioni tra il Pnr e gli interventi della politica di coesione si auspica che ci sia un reale cambio di tendenza nelle procedure di gestione e spesa delle risorse europee. La pratica utilizzata finora di dirottare le spese su fondi nazionali non soggetti alla tagliola del disimpegno non può essere considerata una strategia risolutiva, ma solo una pratica da usare in casi eccezionali (es. le iniziative per il Covid-19). La normale applicazione di tale soluzione di ingegneria finanziaria risulterebbe deleteria sulla qualità dei progetti, avendo come effetti soltanto un forte rallentamento dei reali obiettivi della politica di coesione.

Per i futuri interventi, è necessario semplificare ulteriormente le procedure di assegnazione e di avvio dei progetti, amplificare la partecipazione dei soggetti privati e in particolar modo delle imprese, rimodulando, in opportuni casi, anche gli sforzi economici loro richiesti, garantendo una più accurata selezione dei soggetti e dei progetti da finanziare dagli enti locali. Questi ultimi, in particolare, dovrebbero essere posti nelle condizioni di operare scevri da problematiche di bilancio che non dovrebbero incidere sull'operatività dei fondi europei. L'allentamento del patto di stabilità oggetto delle attuali discussioni potrebbe favorevolmente incidere su tali questioni e favorire un più efficace impiego delle risorse comunitari.

Sarebbe inoltre di fondamentale importanza investire risorse per migliorare la capacità amministrativa degli enti pubblici, questa è una delle sfide principali per il Paese, sia in ottica di investimenti che a breve dovranno essere affrontati, sia per l'attuazione delle norme in materia di appalti pubblici, che per l'assorbimento dei Fondi Ue.

A tal riguardo, in virtù della programmazione 2021-2027, il Governo dovrebbe attuare politiche adeguate, orientando gli interventi delle politiche di coesione verso i reali fabbisogni del Paese, evitando una dispersione a pioggia dei finanziamenti, concentrando tutti gli sforzi verso quegli interventi che possono rappresentare effettivi volani di crescita per i territori, anche e soprattutto in concomitanza degli interventi del Pnrr.

Le ingenti risorse delle politiche di coesione insieme al Pnrr rappresentano un momento storico di fondamentale importanza per l'Italia e non si può correre il rischio di perdere queste risorse, fondamentali per il rilancio dei territori in ritardo di sviluppo.

Bibliografia

- Barca, Fabrizio. 2009. *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*. Independent Report.
- Barca, Fabrizio. 2013. *Le politiche di coesione territoriale*. Rapporto di fine mandato, 3.
- Bollen, Frank. 2001. "Capacity Building for Integration." In *Managing EU Structural Funds. Effective Capacity for Implementation as a Prerequisite*. Maastricht: Eipa.
- Bruzzo, Aurelio. 2000. *Le politiche strutturali della Comunità europea per la coesione economica e sociale*. Padova: Cedam.
- Del Monte, Alfredo, Alessandro De Iudicibus, Sara Moccia e Luca Pennacchio. 2022. "Speed of spending and government decentralization: evidence from Italy." *Regional Studies*. 12:2133-2146.
- European Commission. 2009. *The Committee of the regions. White paper on multilevel governance*.
- European Commission. 2011. *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse, COM (2011), 571*.
- Hooghe, Liesbet e Gary Marks. 2003. "Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance." *American political science review*. 2:233-243.
- Hughes, James, Gwendolyn Sasse e Claire Gordon. 2004. "Conditionality and Compliance in the EU's Eastward Enlargement: Regional Policy and the Reform of Sub-national Government." *Journal of Common Market Studies*. 3: 523-551.
- Kun-Buczko, Magdalena. 2004. "The Capacity Building of the Institutional System as One of the Elements Necessary to the Effective Structural Funds Absorption." *The 12th NISPACEE Annual Conference, Central and Eastern European Countries Inside and Outside the European Union: Avoiding a new divide*. Vilnius, 2004.
- Mantino, Francesco, Alessandra Pesce e Alessandro Monteleone. 2000. *Monitorare e valutare i Fondi strutturali 2000-2006*. Roma: Inea.
- Marks, Gary, Liesbet Hooghe e Kermit Blank. 1996. "European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance." *Journal of Common Market Studies*. 3: 341-378.
- Milio, Simona. 2007. "Can Administrative Capacity Explain Differences in Regional Performances? Evidence from SFs Implementation in Southern Italy." *Regional Studies*. 4:429-442.
- Milio, Simona. 2012. "Gli effetti perversi della Multi-Level Governance e del principio di partenariato. Evidenza dall'esperienza italiana." *Rivista giuridica del Mezzogiorno*. 1-2:71-114.
- Ministero per la coesione territoriale. 2014. *Relazione sull'attività svolta e sulle azioni in corso*.
- Monti, Luciano. 2005. *L'Europa delle regioni*. Vol. 1. Roma: Luiss University Press.
- Profeti, Stefania. 2013. "Venticinque anni di coesione: criticità e prospettive dei fondi strutturali in Sicilia." *Strumenti Res*. 4:1-8.

Shoylekova, Mina. 2004. "Building Capacity for Policy Making: Experience from the Bulgarian Administrative Reforms." *The 12th NISPACEE Annual Conference, Central and Eastern European Countries Inside and Outside the European Union: Avoiding a new divide*. Vilnius, 2004.

Riferimenti normativi

D.l. 22 ottobre 1992, n. 415, Modifiche della l. 1° marzo 1986, n. 64, in tema di disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, convertito in legge, con modificazioni, dalla l. 19 dicembre 1992, n. 488

D.l. 8 febbraio 2005, n. 32, Disposizioni urgenti per accelerare la concessione delle agevolazioni delle attività gestite dalla soppressa Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno, per la sistemazione del relativo personale, nonché per l'avvio dell'intervento ordinario nelle aree depresse del territorio nazionale, convertito nella l. 7 aprile 1995, n. 104.

D.l. 14 marzo 2005, n. 35, Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale. Convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della l. 14 maggio 2005, n. 80.

D.lgs. 31 maggio 2011, n. 88, in materia di federalismo fiscale.

D.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/Ce e 2004/18/Ce.

D.lgs. 21 aprile 2000, n. 185, Incentivi all'autoimprenditorialità e all'autoimpiego, in attuazione dell'articolo 45, comma 1, della l. 17 maggio 1999, n. 144.

Delibera 01/2022, relazione 2021 della Corte dei conti sui rapporti finanziari tra l'Italia e l'Unione europea e l'utilizzazione dei fondi europei

L. 23 dicembre 1996, n. 662, Misure di razionalizzazione della finanza pubblica.

L. 17 maggio 1999, n. 144, Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'Inail, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali.

L. 23 dicembre 2000, n. 388, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001).

L. 28 dicembre 2001, n. 448 (legge finanziaria 2002).

L. 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003).

L. 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria 2004).

L. 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005).

L. 23 dicembre 2005, n. 266 (Legge finanziaria per il 2006)

L. 30 giugno 1998, n. 208, Attivazione delle risorse preordinate dalla legge finanziaria per l'anno 1998 al fine di realizzare interventi nelle aree depresse. Istituzione di un Fondo rotativo per il finanziamento dei programmi di promozione imprenditoriale nelle aree depresse.

L. 27 dicembre 2006, n. 296 Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. (Legge Finanziaria 2007).

Circolare sulle procedure di monitoraggio degli Apq nota n. 0032538 del 9.10.2003. Definizione della disciplina per lo svolgimento delle attività di monitoraggio degli Accordi di programma quadro.

Regolamento (Ue) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013.

Regolamento Ue 1299/2013 e regolamento Ue 1302/2013, 2 regolamenti specifici relativi all'obiettivo di "cooperazione territoriale europea".

* * *