

Un cambio di passo per la politica di coesione

di Simona Piattoni e Laura Polverari*

SCENARIO POLITICO-ISTITUZIONALE

La politica di coesione nasce ufficialmente nel 1986 per favorire l'armonioso sviluppo di tutte le aree della Comunità Economica Europea (CEE), ma le sue basi erano state poste fin dal 1957 nel Preambolo al Trattato di Roma e poi timidamente messe in opera a partire dagli anni Settanta per diventare una vera e propria politica comunitaria solo negli anni Ottanta. Nel corso del tempo la politica di coesione ha fornito risorse alle regioni più svantaggiate degli Stati membri attingendo risorse dal bilancio comunitario, fino a un terzo del suo importo totale. A queste risorse vanno aggiunti i prestiti a tasso agevolato della Banca Europea degli Investimenti (BEI) che ha aiutato Stati, regioni ed enti locali a co-finanziare per una certa percentuale i trasferimenti dai fondi strutturali.

Mentre gli obiettivi di massima sono sempre rimasti gli stessi – favorire la coesione economica, sociale e territoriale della Comunità/Unione (1) e quindi offrire condizioni di vita quanto più omogenee a tutti i cittadini, quelli più specifici sono cambiati nel corso del tempo, ampliandosi per abbracciare più ampie questioni tematiche e settoriali afferenti a strategie comunitarie quali le Strategie di Lisbona ed Europa 2020. Anche la terminologia della politica di coesione è mutata nel corso del tempo, marcando le diverse enfasi e il progressivo ampliamento del raggio d'azione, che ha sempre più compreso anche aspetti di carattere sociale.

Dal 2010 in poi, la politica di coesione è stata sempre più utilizzata al fine di favorire un altro tipo di adattamento strutturale, quello di tipo macroeconomico, come dettato dal Patto di stabilità e crescita. I fondi strutturali sono stati usati come strumento di condizionalità macroeconomica, minacciando di «punire» (le regioni di) quegli Stati che non mantenevano fede ai limiti imposti dal Patto di stabilità e crescita.



Da molti anni la politica di coesione è stata oggetto di critiche da parte di quei Paesi che meno ne hanno usufruito e che ne mettono in dubbio il valore aggiunto. L'approvazione del bilancio comunitario 2021-2027 sarà l'occasione per una sua nuova riforma (forse radicale) con possibili conseguenze significative per l'Italia, che ancor oggi rappresenta uno dei maggiori beneficiari.

L'EVOLUZIONE NEL TEMPO

Agli albori della Comunità, i sei Paesi membri fondatori avevano al loro interno aree di sofferenza economica, seppure di natura diversa.

La Francia registrava una grande disparità fra le condizioni delle città e quelle della campagna; l'Italia aveva intere zone del Paese che non si erano mai industrializzate; i *Länder* della Repubblica Federale di Germania al confine con la Repubblica Democratica Tedesca soffrivano a causa della mancanza di interazioni commerciali a est; il Belgio mostrava i segni della

* *Simona Piattoni* è Professoressa di Scienza Politica presso l'Università di Trento.

Laura Polverari è Senior Research Fellow presso lo European Policies Research Centre, University of Strathclyde.

deindustrializzazione di alcune sue zone industriali e minerarie.

Eppure fu solo in seguito alle crisi petrolifere degli anni Settanta e all'entrata di Regno Unito e Irlanda (e Danimarca) nella CEE nel 1973 che si attivarono i primi strumenti di intervento strutturale nell'economia dei Paesi membri. Regno Unito e Irlanda portarono infatti dentro la Comunità problemi di deindustrializzazione, l'uno, e di sottosviluppo, l'altra, paragonabili per dimensioni e intensità solo a quelli del Sud d'Italia; e fu infatti il sostegno di questi tre Stati membri che consentì alla Commissione Europea di lanciare i primi strumenti di intervento strutturale a favore di selezionati settori industriali (ferro, carbone, tessile ecc.). Questi strumenti, va detto, si andavano ad affiancare ad altri due ambiti di *policy* già posti in essere dal 1957: la Politica Agricola Comune, che nel suo aspetto di orientamento era finalizzata ad aiutare la modernizzazione dell'agricoltura, e il Fondo sociale europeo, volto ad alleviare i problemi di disoccupazione strutturale.

Con il 1975, si iniziarono a sperimentare forme nuove di sostegno alla riconversione industriale e venne altresì inaugurata una linea di supporto a progetti di sviluppo in regioni in sofferenza a discrezione della Commissione Europea, il Fondo europeo di sviluppo regionale. Come ricordato, fu però solo negli anni Ottanta che si decise di lanciare una vera e propria politica comunitaria di coesione, da intendersi come coesione economica, sociale e territoriale volta a garantire quanto più possibile uguali condizioni di vita ai cittadini dell'intera Comunità. Si riconosceva infatti che l'esistenza di gravi disparità di condizioni economiche avrebbe ostacolato la costruzione di quell'Unione Economica e Monetaria (UEM) che rimaneva l'obiettivo principe dell'intero processo di costruzione europea: un solo mercato per una società sempre più interconnessa e, in prospettiva, politicamente unificata.

Ai fondi dedicati alle regioni in via di de-industrializzazione o di sviluppo si venivano così ad aggiungere quelli pensati per le regioni dipendenti esclusivamente dall'agricoltura o dalla pesca, per quelle periferiche e scarsamente popolate, e per quelle in via di transizione. Venivano altresì incoraggiate le relazioni fra regioni confinanti appartenenti a Stati membri diversi e fra regioni che condividessero la stessa situazione di perifericità pur non essendo confinanti. Veniva insomma anche incentivata l'attivazione delle regioni stesse al fine di sfruttare al massimo sinergie con altre regioni europee.

Dalla prima decade del nuovo secolo, anche le città hanno assunto un ruolo sempre più significativo e sono diventate co-protagoniste della politica di coesione sociale e di difesa ambientale. Specularmente, sono state disegnate strategie comuni per macroregioni, normalmente accomunate dall'affacciarsi su un bacino marittimo, fluviale o montuoso. La politica di coesione ha avuto pertanto anche l'obiettivo di favorire l'integrazione delle popolazioni e di legittimare ai loro occhi il potere delle istituzioni comunitarie (2).

LE RIFORME INTRODOTTE PER IL PERIODO 2014-2020

Nel tempo, soprattutto dopo gli allargamenti a Est che si sono susseguiti a partire dal 2004, la politica di coesione è diventata il terreno privilegiato di un dibattito politico che ha visto una polarizzazione via via sempre più marcata tra Paesi contribuenti netti al bilancio comunitario e Paesi beneficiari netti: i primi preoccupati principalmente di assicurare l'efficienza, l'efficacia e il valore aggiunto dei fondi e, soprattutto, di contenere le proprie contribuzioni finanziarie; i secondi, sostenuti dal Comitato delle Regioni e da associazioni territoriali come il CEMR o il CPMR (3), fautori della continua necessità di una politica di coesione forte, atta a garantire la crescita e la convergenza delle regioni europee meno sviluppate. L'Italia, essendo un Paese contribuente netto al bilancio ma per il quale la politica di coesione rappresenta la principale fonte di entrata da quel bilancio,

ha sempre sostenuto la seconda posizione.

È dall'interazione di queste due opposte prospettive che durante l'ultima tornata di negoziati sul bilancio UE e sulle regole di gestione della politica di coesione sono nati i nuovi regolamenti e, con essi, si è arrivati all'introduzione di una serie di novità volte a rafforzare l'efficacia della politica di coesione e il suo contributo alla più ampia strategia Europa 2020. Tra le riforme più significative si segnalano la promozione di una serie di misure volte ad aumentare la coerenza strategica dei fondi, la concentrazione della spesa in obiettivi prioritari e un maggior orientamento al risultato.

In particolare:

- l'introduzione di un Quadro strategico comune a livello comunitario e Accordi di partenariato nazionali, prodotti seguendo le raccomandazioni contenute in *position paper* formulati dalla Commissione per ciascun Paese; il requisito della coerenza con le Racco-



mandazioni specifiche per Paese e con i Programmi nazionali di riforma; un unico quadro regolamentare per tutti i Fondi strutturali e di investimento europei (4) e la reintroduzione della possibilità di operare tramite programmi plurifondo;

- la concentrazione della spesa in 11 obiettivi tematici (OT) legati alla strategia Europa 2020, tramite requisiti di investimento minimo per i programmi FESR e FSE su alcuni di questi obiettivi (in percentuali variabili a seconda del livello di sviluppo relativo delle regioni) e soglie minime di investimento per il FSE e per lo sviluppo urbano;
- una serie di «condizionalità *ex ante*», negoziate da ciascun paese con la Commissione, volte ad assicurare la sussistenza delle precondizioni necessarie all'efficace attuazione dei programmi; la definizione delle strategie di investimento sulla base di una logica fondata sull'identificazione dei risultati da raggiungere; un maggiore accento sulle procedure di monitoraggio e valutazione, e la reintroduzione di una riserva di performance legata al raggiungimento di target intermedi e finali di spesa e/o output e/o risultato (cosiddetto *performance framework*).

Tali riforme hanno avuto un forte impatto sulla fase di programmazione, mentre ciascuna di queste novità è stata caratterizzata da luci e ombre sul piano attuativo. Per esempio: la coerenza strategica tra Fondi non sempre si è tradotta in maggiore sinergia e integrazione a livello pratico, a causa delle discrepanze riscontrabili nei regolamenti relativi ai vari fondi; le condizionalità *ex ante* non hanno avuto tutte e ovunque lo stesso mordente, e la necessità di realizzare gli obiettivi di spesa legati alla regola di disimpegno automatico cosiddetto N+3 (5), ha portato, come in passato, a un forte accento sulla spesa (6).

LA PROGRAMMAZIONE 2014-2020 IN ITALIA

In Italia, la programmazione 2014-2020 è partita in ritardo. Dopo essere stato inviato formalmente alla Commissione il 22 aprile 2014, l'Accordo di partenariato 2014-2020 è stato adottato soltanto a fine ottobre dello stesso anno. E, benché tutti i programmi operativi inizialmente previsti siano stati approvati entro la fine del 2015, si sono registrati ritardi nel processo di designazione delle autorità di gestione dei programmi, con la conseguenza che le autorità italiane non hanno potuto inviare richieste di pagamento alla Commissione prima della fine del 2016.

Le nuove regole hanno sicuramente inciso sulla tempistica di preparazione, approvazione e avvio dei programmi, ma ad aver pesato sono state anche la necessità di chiudere, in rincorsa, i programmi 2007-2013 e le fasi di incertezza e stallo legate, in un primo momento, alle riforme istituzionali degli organismi nazionali preposti alla politica regionale (ivi inclusa

la lenta entrata a regime della nuova Agenzia per la coesione territoriale) e, successivamente, al cambio di governo seguito alle elezioni di marzo 2018.

Mentre è innegabile che la chiusura quasi al 100 per cento della programmazione 2007-2013, nonostante il pesante impatto della crisi economica, sia stata un risultato positivo, la performance finanziaria dei programmi italiani 2014-2020 rispetto alla scadenza N+3 di fine anno non può considerarsi del tutto soddisfacente. Due programmi nazionali su 12 – il PON (programma operativo nazionale) Ricerca e Innovazione e il PON Inclusione – hanno mancato il target, rispettivamente per il 25 per cento e per il 30 per cento dei propri obiettivi di spesa di fine 2018 (pari a circa 35 e 82,5 milioni di euro rispettivamente) e inoltrato richiesta di eccezione alla Commissione Europea. E anche un piccolo POR (programma operativo regionale) cofinanziato dal FSE, quello della Valle d'Aosta, non è riuscito a centrare l'obiettivo perdendo circa 1,4 milioni di euro (circa il 37 per cento del target previsto per l'annualità). Anche dove i target sono stati raggiunti, ciò è stato garantito grazie a un accorto lavoro di riprogrammazione (tra cui l'estensione territoriale al centro-nord dei PON Imprese e Competitività e Legalità). Comparativamente parlando, inoltre, l'Italia rimane in posizione di coda tra tutti i Paesi europei per quanto riguarda la spesa certificata cumulata (7).

Tutto ciò nulla toglie al pur significativo risultato ottenuto dai restanti 48 programmi operativi, soprattutto i più «pesanti» POR delle regioni del Sud, e alle innovazioni di metodo introdotte nella programmazione 2014-2020, come l'accento posto sulla capacità istituzionale e amministrativa (tramite l'OT11 e i Programmi di rafforzamento amministrativo), la nuova Strategia nazionale per le Aree Interne, le strategie finanziate nelle città metropolitane dal PON Metro o l'integrazione degli interventi di rafforzamento istituzionale con l'Agenda digitale (pur con vari limiti e margini di miglioramento in ciascuno di tali ambiti). Nel complesso, questi risultati tutto sommato «misti» devono far riflettere in vista del futuro.

IL DIBATTITO PER IL POST 2020

A maggio 2018, la Commissione Europea ha annunciato il proprio pacchetto di riforma per la politica di coesione 2021-2027. Tale pacchetto opera in buona parte in continuità con le riforme del 2013, che tende ad affinare e migliorare. Per esempio, da 11 obiettivi tematici si passa a cinque obiettivi di policy (ancorché, cosa non secondaria, non inquadrati in una strategia europea di riferimento), si continua a insistere sull'orientamento al risultato e sulla strada del rafforzamento della dimensione sociale tramite il nuovo FSE+ e viene rafforzato ulteriormente il legame con le Raccomandazioni specifiche per Paese.

Anche le tre categorie di regioni, nella proposta della Commissione, rimangono le stesse del 2014-2020 – meno sviluppate, in transizione e più sviluppate – benché con un aumento della soglia di PIL pro capite per le regioni in transizione (con la conseguenza che Abruzzo, Marche e Umbria passerebbero da essere regioni più sviluppate a regioni in transizione).

Ciò che forse più rileva per l'Italia nelle proposte della Commissione per la politica di coesione 2021-2027 è lo spostamento del baricentro finanziario verso i Paesi del Sud Europa. Tale spostamento garantirebbe all'Italia, come anche a Spagna e Grecia, complessivamente circa un 10 per cento in più di risorse rispetto al 2014-2020 (8).

E QUINDI...

Anche a causa del periodo di incertezza legato alle elezioni politiche di marzo 2018, l'Italia finora non ha espresso una posizione forte sulla riforma della politica di coesione. Le proposte della Commissione saranno oggetto di un dibattito aspro e stringente. Per poter spingere verso una soluzione finale quanto più vantaggiosa possibile, il nostro Paese dovrà poter dimostrare di avere la capacità di spendere le risorse comunitarie e di saperle spendere «bene». In questo senso, attestare l'efficacia dei programmi 2014-2020 e un buon andamento degli stessi nella prima parte del 2019 potranno rivelarsi cruciali.

-
- (1) *A meno che non si vogliano distinguere stadi diversi del processo di integrazione utilizzando i termini via via più appropriati, Comunità e Unione Europea verranno usate intercambiabilmente anche se di Unione si può parlare, in punta di diritto, solo a partire dal Trattato di Maastricht.*
 - (2) *Si veda S. Piattoni, L. Polverari, Handbook on Cohesion Policy in the EU, Cheltenham, Edward Elgar, 2016.*
 - (3) *Council of European Municipalities and Regions (CEMR); Conference of Peripheral Maritime Regions (CPMR).*
 - (4) *I Fondi SIE, ovvero Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), Fondo sociale europeo (FSE), Fondo di coesione, Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEARS) e Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).*
 - (5) *Tale regola prevede il defianziamento automatico delle risorse comunitarie non spese entro il terzo anno dall'annualità di riferimento.*
 - (6) *J. Bachtler, C. Mendez, L. Polverari, Ideas and Options for Cohesion Policy Post-2020, IQ-Net Thematic Paper 38(2), 2016, disponibile online su: [www.eprc-strath.edu/public/dam/jcr:1c290c62-2e5e-4a21-b518-d7f5f638521c/ThematicPaper38\(2\).pdf](http://www.eprc-strath.edu/public/dam/jcr:1c290c62-2e5e-4a21-b518-d7f5f638521c/ThematicPaper38(2).pdf)*
 - (7) *Si vedano i dati disponibili online su: cohesiondata.ec.europa.eu*
 - (8) *J. Bachtler, C. Mendez, F. Wishlade, Reforming the MFF and Cohesion Policy 2021-27: Pragmatic Drift or Paradigmatic Shift?, European Policy Research Paper No. 107, University of Strathclyde Publishing, disponibile online su: http://www.eprc-strath.edu/public/dam/jcr:079b3969-932f-4f7b-9e5a-5de7613c36e3/EPRP%20107_Reforming%20MFF%20and%20Cohesion%20Policy%202021-27.pdf*
-

IN SINTESI

Introdotta negli anni Ottanta, la politica di coesione dell'UE ha lo scopo di favorire la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione e offrire condizioni di vita quanto più omogenee a tutti i cittadini della stessa. Nel corso del tempo, ha rappresentato una delle principali voci di bilancio comunitario, arrivando a rappresentarne circa un terzo.

Il dibattito sulla politica di coesione ha visto nel tempo contrapporsi un gruppo di Paesi contribuenti netti al bilancio comunitario, preoccupati principalmente di contenerne le attribuzioni finanziarie; e un gruppo di Paesi beneficiari netti fautori della continua necessità di una politica di coesione forte, atta a garantire la crescita e la convergenza delle regioni europee meno sviluppate.

L'Italia, essendo un Paese contribuente netto al bilancio ma per il quale la politica di coesione rappresenta la principale fonte di entrata da quel bilancio, ha sempre sostenuto la seconda posizione. Tuttavia, i programmi operativi italiani parte della programmazione 2014-2020 si sono caratterizzati per luci e ombre, imponendo un cambio di passo in vista della definizione della programmazione 2021-2027.