

Politica di coesione europea e fondi SIE nella programmazione 2014-2020: un'altra occasione mancata per l'Italia?

Gianluca Bellomo

Abstract

Al fine di rafforzare la propria coesione economica, sociale e territoriale, l'Unione europea sostiene il perseguimento degli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale con i fondi strutturali e di investimento europei – Fondi SIE 2014-2020. In tale contesto, l'Autore esplora le principali novità del quadro giuridico multilivello di operatività dei Fondi strutturali e di investimento europei in Italia. La nuova programmazione si caratterizza per un approccio maggiormente orientato ai risultati concentrandosi su un minor numero di priorità, traducendo gli obiettivi della strategia Europa 2020 in investimenti concreti all'interno degli Stati membri e delle Regioni. Un elemento chiave è rappresentato dalla condizionalità ex ante ed ex post collegata ai finanziamenti dell'UE – che caratterizza le procedure di monitoraggio e valutazione. I Fondi SIE 2014-2020 delineano un quadro normativo volto ad un maggiore ruolo della Commissione e di ciascuno Stato membro al fine di avere un approccio più integrato per quanto attiene alle fasi di pianificazione e di implementazione.

1. Le politiche di coesione ed i fondi SIE

Le politiche di coesione economica e sociale europea¹, così come originariamente introdotte dall'Atto unico europeo² ed oggi previste dall'art.

(1) Sulle politiche di coesione economica, sociale e territoriale, per una approfondita ed ampia trattazione v. P. LOGROSCINO, *Governare le differenze*, Bari, Cacucci, 2008, pp. 1-513.

(2) Benché le origini delle politiche di coesione siano rinvenibili già nel preambolo al Trattato di Roma del 1957, dove si parlava di equiparazione dei diversi livelli di sviluppo tra le Regioni, l'obiettivo della coesione economica e sociale fu introdotto dall'Atto unico europeo nel 1986 ed istituzionalizzato con il Trattato di Maastricht nel 1992 con gli articoli da 158 a 162 del Trattato CE. Tale obiettivo ha assunto un significato profondamente differente con l'ingresso nel 2004 di dieci nuovi paesi (tutti con Pil inferiore alla media dell'UE a 15 pre-adesione) che ha prodotto un accentuarsi delle disparità economiche e sociali all'interno dell'UE.

174³ del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), hanno rappresentato uno dei principali strumenti di lotta diretta agli squilibri socio-economici tra gli Stati membri. Tali politiche hanno assunto oggi un ruolo ancora più definito alla luce della strategia Europa 2020⁴. Proprio in quest'ultima, infatti, le Istituzioni europee hanno declinato le politiche da attuare a livello europeo e dei singoli Stati membri volte a contrastare le eccessive disparità socio-economiche all'interno dell'UE per perseguire una crescita *intelligente, sostenibile ed inclusiva* attraverso una serie di specifiche azioni da porre in essere. Tra queste, ad esempio, si segnalano: la promozione dell'istruzione, della conoscenza, della innovazione, della società digitale; il rilancio della competitività e la promozione dell'uso efficiente delle risorse produttive; l'agevolazione nell'accesso al mercato del lavoro; il miglioramento del livello di competenze professionali e la lotta alla povertà.

Tali obiettivi sono stati espressi in termini quantitativi a livello aggregato per l'intera UE e dettagliati in capo ai singoli Stati membri.

A livello aggregato, entro il 2020, l'UE dovrà ottenere: per quanto riguarda l'occupazione, l'innalzamento al 75% del relativo tasso (per la fascia di età compresa tra i 20 e i 64 anni); per quanto attiene all'obiettivo

Ciò ovviamente ha avuto delle rilevanti conseguenze sulla precedente programmazione, che ha dovuto rispondere alle nuove esigenze e ai nuovi assetti territoriali, ma continua ad averne per quella in avvio che, anche alla luce delle esperienze della precedente, sta cercando di rispondere meglio alle nuove problematiche derivanti sia dalle politiche di allargamento dell'UE, sia dalla attuale e perdurante congiuntura economica negativa.

(3) Che ha integrato la coesione economica e sociale con quella territoriale comportando un forte impulso all'intervento per mezzo dei fondi SIE, anche sul rapporto tra territori cittadini e periferici, urbani e sub-urbani in un'ottica di coesione territoriale interna agli Stati membri oltre che sociale ed economica.

«Articolo 174 (ex articolo 158 del TCE) Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale.

In particolare l'unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie Regioni ed il ritardo delle Regioni meno favorite.

Tra le Regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle Regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le Regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le Regioni insulari, transfrontaliere e di montagna.»

(4) Conclusioni del Consiglio europeo del 17 giugno 2010; Comunicazione della Commissione europea, «Europa 2020, Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva», Bruxelles, 3 marzo 2010, COM (2010) 2020.

R&S/innovazione, l'aumento degli investimenti in ricerca e sviluppo ed innovazione al 3% del PIL dell'UE (considerando sia il settore pubblico che privato congiuntamente); in tema di cambiamenti climatici/energia, la riduzione delle emissioni di gas serra del 20% (o persino del 30%, se le condizioni lo permettono) rispetto al 1990, l'aumento del 20% della copertura del fabbisogno di energia ricavato da fonti rinnovabili e l'aumento del 20% dell'efficienza energetica⁵; per l'obiettivo istruzione invece si dovrà ridurre il numero degli abbandoni scolastici al di sotto del 10% e raggiungere la soglia del 40% dei 30-34enni con un'istruzione universitaria; infine per l'obiettivo lotta alla povertà/emarginazione, si dovranno avere almeno 20 milioni di persone a rischio o in situazione di povertà ed emarginazione in meno.

Per l'Italia i corrispondenti obiettivi quantitativi da raggiungere entro il 2020 sono stati declinati nei seguenti: tasso di occupazione del 67-69%; 1.53% del PIL investito in Ricerca e Sviluppo; riduzione delle emissioni (rispetto a quelle del 2005) del 13%; il 17% del consumo di energia deve essere coperto da fonti rinnovabili in termini di consumo lordo; aumento dell'efficienza energetica di 158.0 Mtoe⁶; l'abbandono scolastico deve scendere al 16%; l'educazione universitaria deve salire al 26-27%; la riduzione del rischio di povertà o di esclusione sociale per la popolazione (in numero di persone) deve essere di almeno 2.200.000.

I fondi strutturali, come noto, costituiscono, all'interno delle politiche di coesione dell'Unione, lo strumento operativo e finanziario privilegiato di intervento volto a ridurre le disparità economiche, sociali e territoriali esistenti tra i diversi paesi membri e tra le diverse Regioni economiche europee. Secondo il principio di programmazione essi devono finanziare programmi nazionali pluriennali definiti in linea con gli obiettivi e le priorità dell'UE. A partire dal nuovo ciclo di programmazione (2014-2020), formalmente avviato il 1° gennaio 2014, il legislatore europeo ha deciso di integrare maggiormente i differenti strumenti di finanziamento preveden-

(5) La nuova direttiva 2012/27/UE ha fissato il consumo energetico primario complessivo da raggiungere in 1474 Mtoe.

(6) Milioni di Tonnellate Equivalenti di Petrolio (in inglese, *Tonne of OilEquivalent* - TOE). Unità di misura di energia che corrisponde alla quantità di energia rilasciata dalla combustione di una tonnellata di petrolio grezzo.

do un coordinamento rafforzato nella regolazione che integra i tradizionali *fondi strutturali* con quelli di *investimento europei* (da questa programmazione infatti si parla cumulativamente di Fondi europei strutturali e di investimento – Fondi SIE). Più in dettaglio i singoli strumenti finanziari operativi previsti dalla nuova programmazione sono: il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR); il Fondo sociale europeo (FSE); il Fondo di coesione; il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR); il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

Dal punto di vista più prettamente legislativo va detto che il quadro normativo ha preso le mosse dall'adozione da parte della Commissione europea, nel giugno 2011⁷, di una proposta inerente al Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020⁸ volta a dare applicazione alla citata strategia Europa 2020, alla quale è seguita successivamente l'adozione, il 6 ottobre dello stesso anno, di uno specifico progetto di pacchetto legislativo inerente alle politiche di coesione che ha definito in seguito, con l'emanazione da parte del Parlamento e del Consiglio di una serie di regolamenti dedicati, il quadro di riferimento normativo per la politica di coesione europea. Quest'ultimo viene così oggi ad essere definito da: un regolamento di carattere generale⁹ che descrive le norme comuni per i citati Fondi SIE;

(7) COM(2011) 398def.

«A seguito della presentazione della proposta della Commissione, il 29 giugno 2011, è stato raggiunto un accordo tra i capi di Stato o di governo al Consiglio europeo del 7 e 8 febbraio 2013, a cui però ha fatto seguito una complessa negoziazione con il Parlamento, culminata con l'accordo politico del 27 giugno 2013 tra il Presidente del Parlamento, la Presidenza irlandese del Consiglio ed il presidente della Commissione. In tale sede, la Commissione ha convenuto sulla revisione intermedia del QFP entro il 2016 ed il Consiglio ha acconsentito ad un aumento della flessibilità sul riporto ad anni successivi di margini di pagamenti non eseguiti e al riporto di non usati per gli stanziamenti di impegno del 2014-2017 che saranno messi a disposizione a partire dal 2016 per obiettivi relativi alla crescita e all'occupazione. Il 2 dicembre il Consiglio ha adottato il regolamento che stabilisce il QFP per il periodo 2014-2020», M. GNES, E. CHITI, *Cronache europee* 2013, in *Riv. Trim. Dir. Pubb.*, 3/2014, p. 762.

(8) Successivamente approvato con il Regolamento (UE, Euratom) n. 1311/2013 del Consiglio, del 2 dicembre 2013, che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020.

(9) Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante Disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.

da cinque regolamenti che sono specificamente dedicati ai Fondi FESR¹⁰, FSE¹¹, al Fondo di coesione¹², al FEASR¹³ ed al FEAMP¹⁴; ed infine da due ulteriori regolamenti che disciplinano l'obiettivo di Cooperazione territoriale europea¹⁵ (ETC) e il Gruppo europeo di cooperazione territoriale¹⁶ (GECT). Passando dalla fase di preparazione ed emanazione del quadro normativo inerente alla programmazione, alla fase operativa di predisposizione vera e propria della programmazione (che ha visto coinvolti una pluralità di soggetti e tra i quali i singoli Stati membri e la Commissione hanno avuto un ruolo cruciale), l'avvio di tale attività è stato segnato da due documenti fondamentali: i singoli *Position paper*¹⁷ della Commissione sulla preparazione dei differenti accordi di partenariato nazionali, ed il *Quadro Strategico Comune (Qsc)*. Va subito rilevato che entrambi

(10) Regolamento (UE) n. 1301/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e a disposizioni specifiche concernenti l'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" e che abroga il regolamento (CE) n. 1080/2006.

(11) Regolamento (UE) n. 1304/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo sociale europeo e che abroga il regolamento (CE) n. 1081/2006 del Consiglio.

(12) Regolamento (UE) n. 1300/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1084/2006 del Consiglio.

(13) Regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio.

(14) Regolamento (UE) n. 508/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativo al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e che abroga i regolamenti (CE) n. 2328/2003, (CE) n. 861/2006, (CE) n. 1198/2006 e (CE) n. 791/2007 del Consiglio e il regolamento (UE) n. 1255/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio.

(15) Regolamento (UE) n. 1299/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni specifiche per il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale all'obiettivo di cooperazione territoriale europea.

(16) Regolamento (UE) n. 1302/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, che modifica il regolamento (CE) n. 1082/2006 relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) per quanto concerne il chiarimento, la semplificazione e il miglioramento delle norme in tema di costituzione e di funzionamento di tali gruppi.

(17) Per l'Italia: "*Position Paper*" dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi in Italia per il periodo 2014-2020, Rif. Ares (2012) 1326063 - 09/11/2012, reperibile in http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/pdf/partnership/it_position_paper_it.pdf.

gli strumenti non erano previsti dalla precedente programmazione determinando oggi un ruolo più marcato della Commissione.

Per quanto riguarda il *Position paper*, passando specificamente alla situazione italiana, questo ha rappresentato un momento formalizzato di dialogo tra i servizi della Commissione e l'Italia volto a definire, alla luce della situazione socio-economica nazionale, i confini del dialogo¹⁸ tra i due livelli istituzionali al fine di una corretta preparazione dell'Accordo di partenariato e dei relativi programmi nazionali e regionali. Così mentre nelle precedenti programmazioni la Commissione esaminava le singole strategie proposte dagli Stati membri, nella nuova programmazione è direttamente quest'ultima che propone una propria visione della strategia nazionale prima ancora che questa sia elaborata e le sia presentata assumendo così un ruolo di maggior indirizzo e coordinamento delle azioni da porre in essere nei singoli Stati.

Il *Qsc*, invece, previsto a livello europeo dall'articolo 10 del Regolamento che detta le regole comuni ai fondi SIE e che costituisce l'allegato I al medesimo Regolamento, nasce con l'intento di coordinare a livello settoriale e territoriale gli interventi dei vari fondi alla luce degli obiettivi posti alla base della programmazione stessa (crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, oltre che alla luce degli obiettivi specifici degli altri fondi). Con questo strumento, rispetto al passato, si è cercato, quindi, di coordinare meglio e di ottimizzare l'uso dei diversi fondi attraverso una visione maggiormente integrata e volta a raggiungere specifiche priorità definite a livello europeo. Infatti nel *Qsc* si può riscontrare un migliore allineamento con la strategia Europa 2020, oltre a rappresentare, quest'ultimo documento, l'unico quadro di riferimento per tutti i cinque Fondi nella programmazione 2014-2020.

Prendendo le mosse dal *Position paper* per l'Italia e alla luce del Quadro Strategico Comune il Ministero per la coesione territoriale ha predi-

(18) All'interno del documento sono state identificate quattro priorità: *a)* sviluppare un ambiente favorevole all'innovazione delle imprese; *b)* realizzare infrastrutture performanti e assicurare una gestione efficiente delle risorse naturali; *c)* aumentare la partecipazione al mercato del lavoro, promuovere l'inclusione sociale ed il miglioramento del capitale umano; *d)* sostenere qualità, efficacia ed efficienza della pubblica amministrazione.

sposto e presentato al Consiglio dei Ministri¹⁹ il documento di avvio del complesso dialogo istituzionale che ha coinvolto una pluralità di soggetti²⁰, di forze sociali ed economiche, oltre che di rappresentanti della società civile, volto a dettagliare la programmazione dei fondi attraverso la stesura dell'*Accordo di Partenariato* e dei *Programmi operativi nazionali* (PON) e *Regionali* (POR). Proprio i *Programmi operativi*, che coprono il periodo dal 1° gennaio 2014 al 31 dicembre 2020 e vanno presentati dagli Stati membri alla Commissione entro tre mesi dalla presentazione dell'Accordo di Partenariato, forniscono delle specifiche interpretazioni nazionali, regionali ed interregionali di quest'ultimo e di volta in volta di alcuni degli Obiettivi Tematici in questo specificati²¹. La nuova proposta di Accordo di partenariato 2014-2020 per l'Italia è stata finalmente adottata dalla Commissione il 29 ottobre 2014 a chiusura del negoziato formale²² ed è stata introdotta dal legislatore europeo proprio per meglio definire le modalità per garantire l'allineamento con le strategie dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva.

(19) Con la presentazione nel Consiglio dei ministri del 27 dicembre 2012 da parte del Ministro per la coesione territoriale del documento "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi strutturali" attraverso il quale è stato definito l'impianto metodologico del nuovo ciclo di programmazione 2014-2020 che si è focalizzato sull'innalzamento in via prioritaria dei livelli di efficacia e di qualità della spesa dei fondi, su cui cfr. *Una PA per la crescita*, in *La newsletter del PON Governance e Assistenza Tecnica 2007-2013*, 1/2014, p. 2.

(20) *In primis* le Regioni che dopo un serrato confronto con gli organi ministeriali preposti sono arrivate all'approvazione dei singoli accordi istituzionali che successivamente sono stati utilizzati per stilare la versione definitiva dell'Accordo in via di approvazione.

(21) *Ex art.* 26 Reg. UE 1303/13.

(22) Decisione di esecuzione della Commissione del 29.10.2014, C(2014) 8021 final, che approva determinati elementi dell'Accordo di Partenariato 2014-2020, Italia (conforme all'art. 14 del Regolamento UE n. 1303/2013), inviato in formato definitivo nel mese di settembre 2014. L'Accordo è frutto di una complessa procedura interlocutoria istituzionale che, attraverso 4 tavoli tecnici e 17 riunioni tematiche, ha visto l'invio alla Commissione di una prima versione preliminare di Accordo il 9 aprile 2013 che è stata successivamente discussa nei giorni 22, 23 e 24 aprile con i Servizi della Commissione. In seguito, dopo un'ulteriore fase di lavoro sulla bozza di Accordo con la quale si è provveduto a concentrare ulteriormente le azioni su di un numero limitato di grandi obiettivi, si è passati ad un nuovo confronto con le Regioni al fine di declinare a livello regionale la relativa programmazione di dettaglio. A questa fase è seguita un'ulteriore fase interlocutoria con la Commissione con l'invio il 22 aprile 2014 di una bozza avanzata dell'Accordo per ulteriori eventuali osservazioni, alla luce delle quali si è provveduto, dopo un successivo confronto istituzionale con le Regioni, all'invio dell'Accordo definitivo per la relativa approvazione da parte dell'Organo comunitario.

L'Accordo di partenariato, che nella nuova programmazione sostituisce di fatto il Quadro strategico nazionale dei Fondi Strutturali e il Piano strategico nazionale dello sviluppo rurale, rappresenta un vero e proprio contratto tra la Commissione ed ogni Stato membro che, alla luce del Quadro Strategico Comune, fissa le priorità di investimento, l'uso delle risorse nazionali e dell'UE tra i settori che sono stati individuati come prioritari, inoltre tende a coordinare l'azione tra i vari fondi all'interno dei singoli Stati membri. L'Accordo, definito ed approvato per ogni Stato membro, diventa, quindi, lo strumento attraverso il quale identificare i propri fabbisogni di sviluppo e le proprie potenzialità di crescita, decidere gli obiettivi tematici²³ sui quali indirizzare le risorse disponibili, definire i principali risultati attesi e le relative azioni necessarie per il loro raggiungimento, oltre a dettagliare le risorse finanziarie per ogni singolo Fondo SIE.

Parallelamente alla preparazione dell'Accordo di partenariato, la programmazione viene declinata all'interno di singoli Programmi Operativi Nazionali e Regionali, nonché dei Programmi di cooperazione transnazionale, transfrontaliera ed interregionale, nei quali vengono definite tutte le azioni, gli strumenti ed i soggetti necessari per il raggiungimento degli obiettivi prefissati nell'Accordo stesso. Da segnalare al riguardo la definizione di specifici cronoprogrammi attuativi che consentano di monitorare al meglio l'impiego dei Fondi ed il perseguimento concreto dei risultati. Infine, ogni Stato membro dovrà presentare i *Piani d'azione comune*²⁴, che sono realizzati nell'ambito di uno o più programmi operativi e che

(23) Gli 11 obiettivi tematici derivati dalla strategia Europa 2020 sono i seguenti: 1) Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione; 2) Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime; 3) Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, del settore agricolo e del settore della pesca e dell'acquacoltura; 4) Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori; 5) Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi; 6) Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse; 7) Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete; 8) Promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori; 9) Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà ed ogni discriminazione; 10) Investire nell'istruzione, formazione e formazione professionale, per le competenze e l'apprendimento permanente; 11) Rafforzare la capacità istituzionale delle Autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente.

(24) Previsti dal Capo III del reg. UE 1303/2013.

consistono in un progetto o in gruppi di progetti realizzati sotto la responsabilità di uno stesso beneficiario, al fine di assicurare una maggiore integrazione degli interventi e capacità di conseguire risultati. Tali piani sono concordati tra Stato membro e Commissione e rappresentano uno strumento operativo per il conseguimento concreto degli obiettivi specifici ed intendono ridurre i margini di improvvisazione ed eccessiva frammentazione nell'utilizzo dei fondi.

Per quanto attiene all'organizzazione dei Fondi SIE, come si rileva dal quadro generale appena descritto, si intuisce facilmente che questa risulta estremamente complessa. D'altra parte non si può ignorare che l'insieme delle componenti coinvolte – quali gli obiettivi ambiziosi della strategia Europa 2020, l'ampio ambito territoriale di riferimento, la molteplicità di soggetti istituzionali interessati, la pluralità di contesti giuridici e socio-economici nazionali e regionali che caratterizzano l'attuale conformazione dell'Unione – costituiscono di per sé un ambiente operativo complesso nel quale i Fondi devono cercare di operare attraverso una struttura di programmazione e delle regole che consentano all'Unione il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Va pure rilevato come, all'interno delle generali regole europee di gestione dei Fondi SIE, si debba tenere in debito conto, come ulteriore elemento di complessità, della presenza per ogni singolo programma delle regole organizzative e di processo nazionali che devono peraltro essere spesso declinate e raccordate, in fase attuativa, con le molteplici regole e prassi delle amministrazioni locali²⁵.

Ad uno sguardo organizzativo generale dei Fondi SIE, si può notare che:

- nel dialogo tra le Istituzioni europee ed in particolare tra Commissione, Parlamento e Consiglio, benché vi sia un accentramento decisionale in capo alla Commissione, gli altri due organi comunitari intervengono comunque nella disciplina normativa e nella verifica/valutazione delle politiche operate;
- sulla Commissione si concentrano le funzioni di impulso e coordinamento delle politiche di coesione, le funzioni di controllo diretto sugli Stati membri ed indiretto nei confronti dei soggetti attuatori; essa è assistita dal *Comitato di coordinamento dei fondi strutturali e di*

(25) Al riguardo si pensi solo alle singole discipline relative alle procedure di cofinanziamento degli interventi da parte delle autorità nazionali e regionali.

investimento europei (COESIF) che riunisce una componente ristretta della Commissione cui si aggiungono rappresentanti governativi ed ove necessario funzionari delle amministrazioni locali;

- in capo agli Stati membri restano i compiti di attuazione e di controllo dei programmi operativi con la designazione dei vari organismi (autorità di gestione, di certificazione e di *audit*) per ogni singolo programma, individuando i ruoli e le funzioni da svolgere nel rispetto del quadro normativo europeo e nazionale²⁶;
- con riferimento al caso italiano, è da segnalare che, venendo incontro alle richieste della Commissione, si è avuto un progressivo spostamento delle competenze nazionali relative alla politica di coesione in capo alla neo-istituita *Agenzia per la coesione territoriale*, sottoposta direttamente alla vigilanza della Presidenza del Consiglio.

2. Il quadro finanziario

L'ammontare finanziario d'intervento riservato alle politiche di coesione, all'interno del bilancio dell'Unione, per la nuova programmazione 2014-2020²⁷, ammonta complessivamente a circa 376 miliardi di euro²⁸. Ai fini della ripartizione delle risorse sul territorio dell'Unione, le Regioni dell'UE che erano state formalmente suddivise nelle precedenti programmazioni in "Regioni più sviluppate" e "meno sviluppate", alla luce di parametri statistici a contenuto socio-economico (Prodotto Interno Lordo per abitante), oggi hanno visto aggiungersi una terza categoria

(26) Su cui *amplius* cfr. C. NOTARMUZI, *Le politiche di coesione e la gestione dei fondi strutturali europei nella programmazione 2014-2020*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 6/2014, pp. 567-571.

(27) Per un'analisi su base regionale cfr. C. FERRARESE, G. NANNARIELLO, *Fondi strutturali: un'analisi della concentrazione degli interventi su base regionale*, in *Munich Personal RePEc*, 7.10.2014, pp. 1-25; per un primo quadro d'insieme invece v. I. McIVER, *The European Union Multi annual Financial Framework and European Funding Programmes 2014-2020*, in *SPI-Ce Briefing, the Scottish Parliament*, 14/61, 25.9.2014, pp. 1-20.

(28) La Commissione intende stanziare tale importo a favore degli strumenti della politica di coesione europea, suddividendo tale finanziamento tra i diversi settori interessati: 162,6 miliardi di euro per le Regioni dell'obiettivo di convergenza; 38,9 miliardi di euro per le Regioni in transizione; 53,1 miliardi di euro per le Regioni dell'obiettivo di competitività; 11,7 miliardi di euro per la cooperazione territoriale; 68,7 miliardi di euro per il Fondo di coesione, cfr. http://ec.europa.eu/news/regions/111006_it.htm.

intermedia avendosi la seguente ripartizione: *Regioni meno sviluppate*, *Regioni in transizione*, *Regioni più sviluppate*²⁹.

Rientrano nella prima categoria le Regioni il cui Pil pro capite è inferiore del 75% della media del Pil dell'UE a 27; nella seconda, che sostituirà l'attuale sistema di *phasing-out* e *phasing-in*, le Regioni con un Pil pro capite compreso tra il 75% ed il 90% della media dell'UE a 27, ed infine nella terza le Regioni il cui Pil pro capite è superiore al 90% della media del Pil dell'UE a 27. A seconda della categoria di appartenenza le singole Regioni europee potranno impiegare i Fondi SIE per perseguire prioritariamente differenti obiettivi. Per la prima categoria, infatti, i Fondi saranno volti a sostenere il processo di recupero dei territori per permettere il loro graduale convergere verso i livelli medi di sviluppo socio-economico³⁰. All'interno di questa categoria, infatti, i Fondi permettono di investire in infrastrutture critiche volte a creare occupazione ed a consentire una maggiore integrazione in ambito europeo. Le Regioni ricomprese tra quelle *in transizione* potranno utilizzare i singoli strumenti finanziari di coesione per innalzare i propri indicatori di sviluppo fino a quelli medi europei. Infine, per le Regioni più sviluppate, i Fondi potranno rappresentare un'opportunità per affrontare sfide fondamentali come la transizione verso un'economia sostenibile ed a basso impatto ambientale, le pressioni della globalizzazione e le sfide dell'economia della conoscenza.

Nell'insieme, la ripartizione delle risorse all'interno dello Stato tra le differenti Regioni viene effettuata seguendo una logica di assegnazione fondata su una serie di indicatori oggettivi e di dati aggiornati. L'obiettivo della procedura europea è quello di cercare di ridurre i livelli di discrezionalità nell'assegnazione delle risorse, da una parte, e dall'altra di individuare le necessità delle singole unità territoriali correlandole alla natura delle politiche ed ai relativi obiettivi³¹.

(29) Cfr. S. CARONNA, *Un'Europa per le Regioni. La nuova programmazione dei Fondi Strutturali 2014-2020*, in http://www.salvatorecaronna.it/bf/fileftp/Fondi_Europei_07761.pdf, p. 22.

(30) Con taglio più prettamente economico ed in ottica comparata cfr. M. ALEJANDRO CARDENETE, M. CARMEN DELGADO, *Future of European funds in a regional economy: Andalusia 2014-2020*, in *Applied Economics Letters*, 15.8.2014; C. PINHO, C. VARUM, M. ANTUNES, *Structural Funds and European Regional Growth: Comparison of Effects among Different Programming Periods*, in *European Planning Studies*, 10.7.2014.

(31) Su cui cfr. C. NOTARMUZI, *Le politiche di coesione e la gestione dei fondi strutturali europei nella programmazione 2014-2020*, op. cit., pp. 571 ss.

Per quanto riguarda il caso italiano, la quota finanziaria spettante all'Italia nell'attuale programmazione sarà pari a 32,2 miliardi di euro per la politica di coesione, oltre a 10,4 miliardi di euro per lo sviluppo rurale e 537,3 milioni di euro per il settore marittimo e della pesca³². A tali cifre si dovrà aggiungere il previsto cofinanziamento nazionale di circa 24 miliardi di euro in capo al Fondo di Rotazione³³, oltre ai relativi cofinanziamenti regionali relativi ai POR.

Il Fondo nazionale di Sviluppo e Coesione, inoltre, si farà carico di finanziare investimenti in grandi reti infrastrutturali materiali ed immateriali per un ammontare di circa 54 miliardi di euro facendo superare alla quota complessiva di stanziamento per le politiche di coesione, per il ciclo in avvio in Italia, abbondantemente i 100 miliardi di euro³⁴.

In base ai criteri indicati in Italia le Regioni appartenenti alla categoria *meno sviluppate* sono Campania, Basilicata, Sicilia, Puglia, Calabria; quelle appartenenti alla categoria *in transizione* sono Abruzzo, Molise, Sardegna; infine quelle appartenenti alla categoria *più sviluppate* sono undici Regioni e due province autonome, e cioè Lazio, Umbria, Toscana, Marche, Emilia-Romagna, Liguria, Piemonte, Lombardia, Valle d'Aosta, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Provincia Autonoma di Trento, Provincia Autonoma di Bolzano. Le risorse complessive previste per le tre categorie, nella nuova programmazione 2014-2020, sono rispettivamente di 20.333 milioni di euro per le Regioni *meno sviluppate*, 1.004 milioni di euro per le Regioni *in transizione*, 7.006 milioni di euro per le Regioni *più sviluppate* ed, infine, 998 milioni di euro per il fondo di cooperazione territoriale. Il tutto per un ammontare complessivo di fondi destinati all'Italia di 29.341 milioni di euro³⁵. Alle citate risorse vanno

(32) Cfr. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1215_it.htm.

(33) Il Fondo di Rotazione, istituito con l'art. 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183, rappresenta lo strumento con il quale lo Stato garantisce la copertura della quota parte nazionale degli interventi cofinanziati dai Fondi strutturali. Le risorse del Fondo – operante nell'ambito del Ministero dell'Economia e delle Finanze – sono ripartite tra le Regioni (ognuna intestataria di un conto corrente presso la Ragioneria Generale dello Stato) per la copertura delle rispettive quote di cofinanziamento.

(34) Cfr. *Una PA per la crescita*, in *La newsletter del PON Governance e Assistenza Tecnica 2007-2013*, 1/2014, p. 2.

(35) Commissione europea, DG Politica regionale, *Politica di coesione 2014-2020*, dove sono consultabili varie mappe esplicative sulla ripartizione geografica tra le Regioni ai fini

aggiunte, come già ricordato, quelle previste per il cofinanziamento nazionale da imputare al Fondo di Rotazione, ed in capo al quale con la legge di stabilità 2014 è stata autorizzata una spesa rispettivamente di 5 miliardi di euro sia per l'anno 2014 che per l'anno 2015, 4,5 miliardi di euro per il 2016 e 20 miliardi per il 2017 e per gli anni successivi. Con tali somme si copre il 70% della quota di cofinanziamento nazionale, la rimanente parte resta a carico delle singole Regioni in quantità proporzionale all'ammontare del finanziamento ricevuto dai singoli fondi SIE. Va rilevato che nell'assegnazione delle risorse alle tre categorie di Regioni nelle quali sono state suddivise le Regioni socio-economiche europee, essendo tale ripartizione effettuata sulla base del Quadro finanziario pluriennale, si è prodotta, in alcuni casi, una situazione, come quella italiana, in base alla quale le Regioni *in transizione* sono state fortemente penalizzate nell'assegnazione di fondi, producendosi così una netta disparità di trattamento rispetto ai destinatari rientranti nelle altre due categorie di assegnazione dei fondi. Per porre rimedio a tale eventualità il Regolamento comune ai vari fondi di coesione prevede la possibilità di operare un trasferimento, per giustificati motivi e per un massimo del 3% dello stanziamento complessivo, dalle altre due categorie a favore di quella svantaggiata, benché in linea di principio tali cambi di allocazione di risorse tra differenti categorie non siano di norma ammessi. All'interno dell'Accordo di partenariato l'Italia ha chiesto ed ottenuto di usufruire di tale "clausola di salvaguardia" proponendo il prelievo dell'importo per il quale è stata fatta richiesta di compensazione a favore delle Regioni *in transizione* in modo uguale tra le restanti due categorie.

3. I singoli fondi strutturali e di investimento europei (SIE)

Passando ad una rapida rassegna dei singoli strumenti finanziari³⁶ il primo fondo disciplinato dal legislatore europeo è rappresentato dal *Fon-*

dell'ammissibilità ai Fondi, reperibile in [http://ec.europa.eu/regional_policy/ what/ future/ eligibility/ index_it.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/eligibility/index_it.cfm).

(36) Per i quali per ulteriori approfondimenti si rinvia necessariamente agli specifici regolamenti già sopra menzionati ed a tutti i successivi documenti attuativi.

*do europeo per lo sviluppo regionale (FESR)*³⁷, che rappresenta tra i Fondi SIE il principale strumento finanziario per l'attuazione della politica di coesione, destinato, di fatto, al finanziamento di tutti gli obiettivi tematici ricompresi nella programmazione 2014-2020³⁸.

Il FESR finanzia una molteplicità di interventi tra i quali si segnalano: gli aiuti diretti agli investimenti nelle imprese finalizzati alla creazione o al mantenimento di posti di lavoro *sostenibili*, con particolare attenzione alle PMI; la realizzazione di infrastrutture correlate ai settori della ricerca e dell'innovazione nei settori delle telecomunicazioni, dell'ambiente, dell'energia e dei trasporti; alcuni strumenti finanziari volti a sostenere lo sviluppo regionale e locale e ad incentivare la cooperazione tra città e Regioni (tra i fondi finanziati si segnalano, a titolo di esempio, i fondi di capitale di rischio, i fondi di sviluppo locale, ecc.); le misure di assistenza tecnica.

Con la nuova programmazione 2014-2020 da un punto di vista metodologico si è cercato di perseguire e di favorire la *concentrazione tematica*: della totalità delle risorse assegnate al FESR, per le Regioni più sviluppate, si è deciso di concentrare ben l'80% su specifiche tematiche³⁹. Tale scelta è stata dettata dalla volontà di evitare una eccessiva parcelizzazione dei fondi disponibili tra una molteplicità di argomenti. Infatti il voler incidere su troppi temi, nelle precedenti programmazioni, ha troppo spesso portato al mancato raggiungimento di una massa critica di risorse tale che potesse consentire il conseguimento degli obiettivi prefissati. Le priorità finanziarie sono state quindi individuate nei settori: dell'efficienza energetica, delle energie rinnovabili, dell'innovazione e nel sostegno alle PMI. Di queste risorse però almeno il 20% deve ob-

(37) Istituito nel 1975 e previsto dall'articolo 176 del TFUE che recita: «Il Fondo europeo di sviluppo regionale è destinato a contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nell'unione, partecipando allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle Regioni in ritardo di sviluppo nonché alla riconversione delle Regioni industriali in declino» e, come già ricordato per la programmazione 2014-2020, disciplinato dal regolamento n. 1299/2013.

(38) Su cui cfr. F. MANTINO, *La riforma delle Politiche di sviluppo rurale 2014-2020*, in *Agrirregionieuropa*, anno 9, n. 35, Dic 2013, reperibile in <http://agrireregionieuropa.univpm.it/content/article/31/35/la-riforma-delle-politiche-di-sviluppo-rurale-2014-2020>.

(39) Su cui cfr. Commissione europea, *Politica di coesione 2014-2020. Investire nella crescita e nell'occupazione*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2011, p. 8.

bligatoriamente essere destinato alla realizzazione di interventi finalizzati alla transizione verso un'economia a bassa emissione di carbonio. Per le Regioni in transizione, invece, le citate percentuali minime riservate agli obiettivi prioritari scendono rispettivamente al 60% ed al 15%; per quelle in via di sviluppo, infine, si riducono ulteriormente al 50% e al 12% lasciando a queste ultime maggiori margini di intervento finanziario sulle altre priorità⁴⁰.

Le risorse del FESR, inoltre, rientrano anche tra quelle per la *Cooperazione territoriale europea* ed ammontano, ex art. 4 reg. UE n.1299/2013, al 2,75% delle risorse totali disponibili per gli impegni di bilancio del FESR, del FSE e del Fondo di coesione per il periodo di programmazione che va dal 2014 al 2020. Tali risorse sono ripartite tra *cooperazione transfrontaliera*, *transnazionale* ed *interregionale* così come segue: 73% (circa 6,5 miliardi di euro) per la *cooperazione transfrontaliera*, cioè è rivolto al finanziamento di progetti riguardanti le Regioni e le amministrazioni locali confinanti (la quasi totalità dei confini dell'UE è interessata da questo tipo di programma); 20% (circa 1,8 miliardi di euro) per la *cooperazione transnazionale*, cioè è destinato a finanziare progetti fra amministrazioni nazionali, regionali e locali in aree geografiche più ampie, come i paesi dell'UE e le Regioni baltiche o alpine; infine 6% (0,5 miliardi di euro) per la *cooperazione interregionale*, volta a promuovere la condivisione delle migliori pratiche in materia di innovazione, efficienza energetica, sviluppo urbano e altri settori tra le Regioni di tutti i 28 Stati Membri⁴¹.

Sempre nell'ambito delle politiche di *Cooperazione territoriale europea* ricomprese nel FESR, già dal 2006 i partner locali e regionali possono istituire dei *Gruppi europei di cooperazione territoriale (GECT)*, caratterizzati da un quadro giuridico comune finalizzato a superare le profonde differenze esistenti tra le norme ed i regolamenti nazionali. A tal riguardo con il Regolamento (UE) n. 1302/2013, sono state introdotte alcune modifiche sostanziali che mirano, per la nuova programmazione 2014-2020, ad introdurre modifiche rilevanti alla disciplina dei GECT pre-

(40) Su cui cfr. *ibidem*.

(41) Su cui cfr. *ibidem*, p. 11.

vedendo: una procedura di istituzione semplificata; l'esame dell'ambito di attività; l'apertura dei GECT anche alle Regioni non UE; delle regole operative chiare sull'assunzione di personale, sulle spese e sulla protezione dei creditori; la cooperazione pratica nella fornitura di servizi pubblici e locali; una maggiore flessibilità nell'adesione ed una maggiore specificazione circa i criteri ed i tempi per l'approvazione o il rigetto dei GECT da parte delle autorità nazionali⁴².

Venendo al *Fondo sociale europeo (FSE)*⁴³, invece, va rilevato da subito che con la nuova programmazione 2014-2020 si è cercato di rafforzarne il ruolo all'interno delle politiche di coesione⁴⁴. L'FSE ha il compito di intervenire per porre in essere azioni volte a sostenere l'occupazione per mezzo di interventi sul capitale umano cercando di prevenire e combattere la disoccupazione e di creare sia figure professionali che formatori. I destinatari degli interventi, proponendosi di dare concreta attuazione ad un principio di uguaglianza di genere inteso nel senso più ampio possibile, sono prevalentemente giovani, donne, adulti, disoccupati di lunga durata, occupati a rischio di espulsione dal mercato del lavoro e gruppi a rischio di esclusione sociale quali immigrati e disabili⁴⁵.

L'FSE contribuisce al finanziamento di azioni volte a promuovere l'inclusione sociale ed a limitare la povertà. Proprio per il perseguimento di tali obiettivi è stata istituita una quota riservata del 20% della dotazione complessiva del Fondo per cercare di rafforzare le possibilità di rag-

(42) Su cui cfr. *ibidem*, p. 13.

(43) L'FSE è il più antico dei Fondi strutturali essendo stato istituito con il Trattato di Roma del 1957 ed originariamente operava con un meccanismo di rimborsi "a sportello" per gli Stati membri che potevano richiedere un rimborso parziale degli investimenti effettuati con finalità ammesse dal Fondo. Come anticipato la programmazione 2014-2020 lo ha disciplinato con il regolamento n. 1304/2013.

(44) Su cui *amplius*, F. GAGLIARDI, *Politiche per il capitale umano e nuova programmazione del Fondo sociale europeo*, Roma: Consiglio Nazionale delle Ricerche - Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali, 2014 (IRPPS *Workingpapers* n. 61/2014), reperibile in www.irpps.cnr.it; COMMISSIONE EUROPEA, *Notizie sull'FSE*, 20/11/2013, reperibile in <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=67&langId=it&newsId=8229>.

(45) Con tali azioni si tende ad attuare gli obiettivi di Europa 2020 relativi ad «una crescita inclusiva che promuova l'occupazione e che favorisca la coesione sociale e territoriale», su cui cfr. C. NOTARMUZI, *Le politiche di coesione e la gestione dei fondi strutturali europei nella programmazione 2014-2020*, op. cit., p. 574.

giungimento degli obiettivi prefissati anche attraverso la concentrazione dei finanziamenti sulle sfide ritenute più importanti tra quelle oggetto di intervento da parte del Fondo stesso.

Più dettagliatamente l'FSE incentiva quindi: l'occupazione ed il sostegno della mobilità dei lavoratori; l'inclusione sociale e la lotta contro la povertà; l'investimento in istruzione, competenze e apprendimento permanente; gli interventi per innalzare i livelli delle capacità istituzionali e promuovere un'efficiente amministrazione pubblica.

Da non sottovalutare, infine, che, oltre ai citati obiettivi specifici, l'FSE deve cercare di contribuire con la propria azione al perseguimento dei c.d. *obiettivi trasversali* che l'UE persegue come: il sostegno al passaggio verso un'economia a basse emissioni di carbonio, resistente ai cambiamenti climatici ed efficiente nell'uso delle risorse; il miglioramento delle tecnologie della comunicazione e dell'informazione; il rafforzamento della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dell'innovazione; infine l'innalzamento dei livelli di competitività delle PM⁴⁶.

Il *Fondo di coesione*, disciplinato nella nuova programmazione dal Regolamento (UE) n. 1300/2013, è destinato agli Stati membri con un reddito nazionale lordo per abitante inferiore al 90% della media UE a 28 paesi membri⁴⁷.

Gli specifici settori di investimento⁴⁸ sono: l'ambiente (adattamento ai cambiamenti climatici, prevenzione dei rischi, settore idrico, smaltimento dei rifiuti, ambiente urbano); le reti di trasporto RTE-T (Rete Trans-Europea – Trasporti); i sistemi di trasporto a bassa emissione di carbonio oltre che nel trasporto urbano.

Ulteriore oggetto di finanziamento, sempre nel settore ambientale, possono essere gli investimenti nel settore energetico, però a condizione che diano ricadute positive in termini di riduzione dell'impatto ambientale come ad esempio gli investimenti nell'efficientamento energetico e nelle energie rinnovabili.

(46) Su cui cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Politica di coesione 2014-2020*, cit., p. 9.

(47) Ciò ovviamente esclude l'Italia dal novero dei paesi membri come possibile destinatario delle risorse relative al Fondo, che invece sono destinate ad aiutare i paesi membri in maggior ritardo sulle tematiche oggetto dell'intervento.

(48) Su cui cfr. *ibidem*, p. 10.

Il *Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR)*, previsto dal Regolamento (UE) n. 1305/2013, si pone come missione quella di promuovere lo sviluppo rurale sostenibile all'interno dell'Unione in raccordo con gli altri strumenti della Politica Agricola Comune (PAC), della Politica di Coesione e della Politica Comune della Pesca (PCP)⁴⁹. Il FEASR, quindi, mira a contribuire allo sviluppo del settore agricolo dell'Unione caratterizzato da «un maggiore equilibrio territoriale e ambientale nonché più rispettoso del clima, resiliente, competitivo e innovativo. Esso contribuisce, altresì allo sviluppo dei territori rurali»⁵⁰.

Gli obiettivi generali⁵¹ dello sviluppo rurale che il FEASR persegue, all'interno della PAC della quale rappresenta il secondo pilastro⁵², sono quindi: *a)* stimolare la competitività del settore agricolo; *b)* garantire la gestione sostenibile delle risorse naturali e l'azione per il clima; *c)* realizzare uno sviluppo territoriale equilibrato delle economie e comunità rurali, compresi la creazione e il mantenimento di posti di lavoro⁵³.

Il FEASR si caratterizza quindi, in questa nuova programmazione, per l'impostazione volta ad operare in stretto coordinamento sia con le altre politiche dell'UE, sia con tutti gli altri fondi⁵⁴ del bilancio dell'Unione al fi-

(49) Specificamente sui nuovi strumenti di programmazione della politica di sviluppo rurale v. G. ROMITO, *Gli strumenti di programmazione per la politica di sviluppo rurale 2014-2020*, in *Agriregionieuropa*, n. 29, giugno 2012, reperibile in <http://www.agriregionieuropa.univpm.it>.

(50) Art. 3 reg. n. 1305/2013.

(51) Per un primo studio sulla maggior efficacia attribuita nella nuova programmazione 2014-2020 alla Valutazione Ambientale Strategica (VAS) come strumento di verifica delle ricadute ambientali dei Fondi Strutturali europei sul territorio rurale cfr. A. SPAZIANTE, C. REGA, *La VAS tra vecchi e nuovi obiettivi ambientali della programmazione comunitaria per il territorio rurale*, in *Urbanistica informazioni*, n. 244/2012.

(52) Il primo dei due pilastri di finanziamento delle Politiche Agricole Comuni è rappresentato dal Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAG) disciplinato a sua volta dal Regolamento (UE) n. 1307/2013.

(53) Art. 4 reg. n. 1305/2013.

(54) «La proposta comunitaria per la politica di sviluppo rurale dopo il 2013 (Commissione europea, 2011) si inserisce in questo contesto ed è proiettata nel più ampio contenitore delle politiche strutturali. Infatti, il secondo pilastro della PAC, che nel periodo 2007-2013 è stato staccato dagli altri fondi, torna ad integrarsi con i fondi strutturali. Inoltre, tutti i fondi strutturali sono strettamente collegati all'andamento dell'economia del paese attraverso l'introduzione nel quadro normativo di riferimento della condizionalità macroeconomica e delle condizionalità *ex ante*, che in qualche modo misurano la capacità amministrativa e l'efficienza dell'intero sistema dello Sm [Stato membro]», G. ROMITO, *op. cit.*, p. 1.

ne di perseguire gli obiettivi generali dello sviluppo rurale riferibili a sei specifiche priorità comunitarie: «accrescere la competitività di tutti i tipi di agricoltura e migliorare la viabilità agricola; favorire il trasferimento delle conoscenze in agricoltura e silvicoltura; promuovere l'organizzazione della catena alimentare e della gestione dei rischi in agricoltura; conservare e valorizzare gli ecosistemi che dipendono dall'agricoltura e silvicoltura; promuovere l'efficienza delle risorse e la transizione verso un'economia a basse emissioni nel settore agroalimentare e forestale; realizzare il potenziale di occupazione e lo sviluppo delle aree rurali»⁵⁵.

L'ultimo fondo disciplinato dalla nuova programmazione, con il Regolamento (UE) n. 508/2014, è il *Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP)*. Tale strumento finanziario ha sostituito il precedente Fondo Europeo per la Pesca (FEP) ed è specificamente destinato al conseguimento degli obiettivi introdotti con le riforme della Politica Comune della Pesca (PCP) e della Politica Marittima Integrata (PMP), oltre che le misure relative al diritto del mare.

Più in dettaglio gli obiettivi perseguiti dal FEAMP, senza che ciò possa comportare un aumento della capacità della pesca, sono: promuovere una pesca e un'acquacoltura competitive, sostenibili sotto il profilo ambientale, redditizie sul piano economico e socialmente responsabili; favorire l'attuazione della PCP; promuovere uno sviluppo territoriale equilibrato e inclusivo delle zone di pesca e acquacoltura; favorire lo sviluppo e l'attuazione della PMI dell'Unione in modo complementare rispetto alla politica di coesione e alla PCP⁵⁶.

4. Le innovazioni della programmazione 2014-2020 nella prospettiva italiana

Il regolamento n. 1303/2013 che, come anticipato, detta la disciplina comune ai diversi Fondi nasce dopo un lungo *iter* che ha coinvolto una molteplicità di soggetti istituzionali sia nel confronto tra organi dell'UE e Paesi membri, ma anche attraverso un fitto negoziato che ha visto pro-

(55) Centro Europe Direct Provincia della Spezia, *Guida ai fondi europei 2014-2020 e all'europrogettazione*, La Spezia, Ambrosiana arti grafiche srl, gennaio 2014, p. 13.

(56) Ex. art. 5 reg. n. 508/2014.

tagonisti anche gli attori istituzionali locali ed in particolare le Regioni. In quest'ottica tutto il quadro programmatico dei fondi SIE assume sia una veste più prettamente regolativa che una di tipo negoziale⁵⁷ venendo a produrre, di fatto, una normativa all'interno della quale attraverso il processo cui si accennava dovrebbero essere confluite le esperienze di tutte le precedenti programmazioni attuate⁵⁸.

In tutte le innovazioni rinvenibili nella nuova programmazione⁵⁹ emerge chiaro l'intento di rafforzare i meccanismi che possono consentire di avere maggiori probabilità di portare a compimento, entro i termini previsti, gli obiettivi di crescita *intelligente*, *sostenibile* ed *inclusiva*, individuati in fase di programmazione sulla base della strategia Europa 2020⁶⁰. Tale obiettivo è chiaramente rinvenibile già dall'analisi degli *step*

(57) «Il quadro programmatico assume, in tal modo, natura formalmente normativa, ma sostanzialmente negoziale, così assicurando una “*governance* rafforzata” tra i vari attori della programmazione ed una condivisione di responsabilità nelle scelte e nei risultati, introducendo un ulteriore principio di questa nuova programmazione identificabile nella completezza», in C. NOTARMUZZI, *Le politiche di coesione e la gestione dei fondi strutturali europei nella programmazione 2014-2020*, op. cit., p. 565.

(58) Tale metodica, che presuppone peraltro un ricorso nettamente maggiore all'impiego del principio di *partenariato* nella programmazione in corso, si conforma come una sorta di *mix* tra un approccio di tipo *discendente* ed *ascendente* (infatti si avvia la programmazione dal livello istituzionale europeo con la fissazione degli obiettivi, e si termina di nuovo al medesimo livello con l'approvazione dell'Accordo di partenariato, dopo il passaggio attraverso i differenti livelli istituzionali sub-statali, anche se va detto che il soggetto europeo che avvia la programmazione non è il medesimo che la conclude); ed una sorta di applicazione del *ciclo di Deming*, almeno per quanto attiene alla circolarità attraverso la quale con più ripetizioni della procedura negoziale tra istituzioni nazionali ed europee si giunge, per approssimazioni successive, ad un testo definitivo condiviso da tutti gli attori istituzionali coinvolti. Sul principio di partenariato applicato alla nuova programmazione v. *ibidem*, p. 565.

(59) Su cui più in dettaglio A. BRUZZO, *La politica di coesione dell'UE per il nuovo periodo di programmazione: un inquadramento generale*, in *Argomenti*, n. 41/2014, Milano, Franco Angeli, pp. 67-90.

(60) Molto critici al riguardo gli economisti Roberto Perrotti e Filippo Teoldi che sostengono invece la totale assenza di trasparenza e tracciabilità degli effetti delle passate programmazioni, oltre che l'inefficienza del previsto meccanismo di cofinanziamento in quanto le risorse aggiuntive derivano per la quasi totalità dal livello statale invece che provinciale e regionale (con conseguente deresponsabilizzazione degli attori sub-statali relativamente alla qualità ed effettività degli interventi da programmare), e che non risparmiano nemmeno l'attuale programmazione in avvio; infatti scrivono, lapidari: «La programmazione per il periodo 2014-20, che sta iniziando ora, non sarà diversa da quella attuale nella sostanza, e non risolve i problemi esistenti. Anch'essa è destinata a naufragare in un mare di retorica». R. PERROTTI, F. TEOLDI, *Il disastro dei fondi strutturali europei*, luglio 2014, lavoce.info, p. 3. In misura minore,

procedurali che hanno condotto alla realizzazione dell'Accordo di partenariato e che sono stati caratterizzati da molteplici innovazioni di metodo in termini di: risultati attesi; azioni; tempi vincolanti e collegati ai soggetti responsabili; partenariato mobilitato; trasparenza; valutazione degli effetti prodotti; rafforzamento del presidio nazionale sull'attuazione; assistenza ed affiancamento strutturato dei centri di competenza nazionale alle autorità responsabili per l'attuazione⁶¹.

Nella versione di Accordo di partenariato italiano appena approvato dalla Commissione⁶², ad esempio, è stata prevista una maggiore concentrazione delle risorse oltre che una migliore definizione dei temi e delle azioni sulle quali concentrare gli investimenti⁶³. Particolare attenzione è stata rivolta ai temi legati alla ricerca scientifica e all'innovazione del sistema produttivo (Obiettivi tematici 1 e 3)⁶⁴ ed ai quali sono state attribuite risorse pari a quasi 9 miliardi di euro. Si è cercato, quindi,

ma ugualmente critico, G.G. SZABO, *Current trends and special characteristics in the spending of the European Union's regional development funds*, in *European Scientific Journal*, Vol. 10, No 16 (2014), pp. 392-399.

(61) «Le sette innovazioni di metodo sono riassumibili in altrettante parole chiave: risultati attesi, esplicitati in termini misurabili grazie a indicatori quantitativi dell'impatto prodotto sulla vita dei cittadini dagli interventi pubblici; azioni, da indicare in termini puntuali e operativi; tempi vincolanti e esplicitamente associati ai soggetti responsabili da cui dipendono le scadenze; partenariato mobilitato, da coinvolgere tempestivamente nei processi che portano alle decisioni sulle politiche sia in fase di programmazione sia in fase di attuazione; trasparenza, da esercitare attraverso il dialogo sui territori e secondo il metodo *Open Coesione*; valutazione degli effetti prodotti dagli interventi di sviluppo cofinanziati e del modo in cui tale effetto ha luogo; rafforzamento del presidio nazionale sull'attuazione, attraverso il monitoraggio sistematico dei programmi cofinanziati e le verifiche sul campo per accertare lo stato degli interventi, l'assistenza e l'affiancamento strutturato dei centri di competenza nazionale alle autorità responsabili dell'attuazione, nelle situazioni maggiormente critiche», in *Una PA per la crescita*, in *La newsletter del PON Governance e Assistenza Tecnica 2007-2013*, n. 1/2014, p. 2.

(62) Su cui cfr., *Fondi Ue, Delrio: nel nuovo accordo il superamento delle criticità*, Comunicato della Presidenza del Consiglio dei Ministri, 30 settembre 2014, reperibile in <http://www.governo.it/Presidenza/Comunicati/dettaglio.asp?d=76776>.

(63) Su cui cfr. G.P. MANZELLA, *Lo stato innovatore 'nella' programmazione europea 2014-2020* (nella recensione del libro di M. MAZZUCATO, *Lo Stato innovatore*, tradotto da F. GALIMBERTI, Bari-Roma, Laterza, 2014), *paper*, ottobre 2014, pp. 5 ss.

(64) 1) Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione; 3) Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, del settore agricolo e del settore della pesca e dell'acquacoltura (per l'elencazione completa di tutti gli 11 obiettivi tematici previsti v. *supra* nota 23).

di evitare una inutile dispersione dei fondi a favore del raggiungimento di una c.d. massa critica di risorse funzionale al perseguimento di obiettivi di carattere innovativo. Proprio per rispondere a tale esigenza con la nuova programmazione i Piani d'azione comune andranno presentati necessariamente alla Commissione per l'approvazione entro il 2016⁶⁵. Un secondo elemento di novità introdotto attiene, come visto, al sostegno alla programmazione integrata tra i vari Fondi SIE che, nelle precedenti programmazioni, non venivano coordinati tra di loro ma avevano meccanismi di funzionamento che non riuscivano ad integrare eventuali sinergie volte al miglioramento dei livelli di coesione territoriale. Così è stata rafforzata l'attenzione all'integrazione delle diverse azioni che ogni Fondo mira ad attuare per perseguire la massimizzazione dell'impatto dei fondi europei disponibili nel raggiungimento degli obiettivi di coesione territoriale e più in generale di quelli fissati nella strategia Europa 2020. A livello nazionale si spera che tali modifiche, in Italia, possano contribuire a meglio coordinare l'utilizzo dei differenti fondi, riducendo la possibilità che vengano poste in essere azioni contraddittorie o produttive di interventi simili su medesimi territori.

Una terza questione problematica, per quanto attiene alla vecchia programmazione, è rinvenibile nella scarsa capacità amministrativa dimostrata dal sistema italiano di gestione dei fondi: infatti non si può non constatare che troppo spesso nella precedente programmazione all'aumentare degli investimenti si è accompagnato un peggioramento nell'uso delle risorse impiegate⁶⁶ e che l'efficacia degli investimenti finanziati dai fondi SIE abbia risentito della fragilità della politica nazionale e dei quadri normativi ed istituzionali caratterizzati da eccessiva debolezza⁶⁷. Nella risposta

(65) *Accordo di Partenariato 2014-2020. Definito il documento che verrà formalizzato tra due settimane*, Notizia Giovedì, 2 ottobre 2014 - 3:52pm, reperibile in <http://fondistrutturali.formez.it/content/accordo-partenariato-2014-2020-definito-documento-che-verra-formalizz-to-due-settimane>.

(66) Cfr. C. NOTARMUZI, *Le politiche di coesione e la gestione dei fondi strutturali europei nella programmazione 2014-2020*, cit., p. 577.

(67) Parte della dottrina economica è profondamente critica sia sulle precedenti programmazioni che su quella in avvio. «La programmazione dei fondi strutturali, a livello europeo, nazionale e regionale, è di una complessità straordinaria. In questo contributo documentiamo questa complessità, e argomentiamo che è impossibile gestirla, anche se si fosse anima-

a tali criticità, tra le più interessanti novità italiane introdotte dalla nuova programmazione va segnalato, da una parte, il tentativo di semplificazione delle procedure di esecuzione dei meccanismi che consentono il finanziamento dei vari progetti; ma soprattutto la creazione di un apposito organo, l'*Agenzia per la Coesione*, alla quale è stato assegnato il compito di monitorare ed affiancare il lavoro delle amministrazioni beneficiarie coinvolte nella gestione dei fondi SIE al fine di fornire un adeguato supporto per il raggiungimento dei risultati concordati.

Un quarto aspetto rilevante, volto anch'esso a dare maggiore effettività all'impiego dei fondi della nuova programmazione per il raggiungimento degli obiettivi della strategia Europa 2020, attiene alla c.d. *condizionalità* sia *ex ante* che *ex post*. La prima attiene all'obbligo di dimostrare, da parte dei titolari dei Programmi Operativi, il possesso di specifici requisiti, da presentare nella fase precedente l'effettiva erogazione dei fondi. Le pre-condizioni sono molteplici e vengono valutate dalla Commissione in sede di approvazione dell'Accordo di partenariato e dei programmi attuativi. Tali condizioni possono essere riferibili agli aspetti gestionali dei singoli Stati membri e possono applicarsi in modo trasversale⁶⁸ (ad esempio la disciplina normativa interna di uno Sta-

ti dalle migliori intenzione. Ciò che è successo in Italia ne è la testimonianza più drammatica. Questa complessità è completamente non necessaria ed è il frutto di una mentalità burocratica e dirigistica, che pretende di poter programmare la destinazione di decine di miliardi, nei minimi particolari, per i prossimi sette anni, annaffiando tutto con un mare di retorica e migliaia di pagine di documenti roboanti ma senza contenuto. Il risultato è che questi fondi sono completamente sfuggiti di mano, particolarmente in Italia». R. PERROTTI, F. TEOLDI, *Il disastro dei fondi strutturali europei*, cit., p. 3.

(68) Così l'impiego dei Fondi SIE diventa anche un potente strumento di pressione nei confronti degli Stati membri inadempienti per il perseguimento dell'effettività e la garanzia dello Stato di diritto oltre che per l'attuazione delle politiche di coesione. Sul ricorso ai criteri di condizionalità in modo *trasversale* risulta molto interessante il caso della Bulgaria sul quale cfr. A. VON BOGDANDY, MICHAEL IOANNIDIS, *Il deficit sistemico nell'Unione europea*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 3/2014, pp. 593 ss.; gli stessi autori hanno osservato anche che «In conclusione, attraverso questo sistema, l'UE ha assoggettato le performance di Bulgaria e Romania, per quanto riguarda il rispetto dei principi dello Stato di diritto, a una disciplina non applicabile a nessun altro Stato membro: sono stati introdotti un quadro specifico di condizionalità post-adesione e un meccanismo speciale di monitoraggio, rafforzato da sanzioni specifiche. In tal modo il principio di uguaglianza tra gli Stati membri, garantito dall'art. 4 TUE, sembra essere soggetto a un'altissima tensione. Il concetto di deficit sistemico, tuttavia, aiuta a interpretare i Trattati così da giustificare, dal punto di vista costituzionale, il trattamento differenziato di quegli Stati membri che non riescono a garantire il rispetto degli standard propri dello Stato di diritto».

to membro relativa ad un determinato settore debba essere conforme con la disciplina europea). In altri casi, invece, i criteri di condizionalità possono essere maggiormente rivolti agli obiettivi tematici che la politica si prefigge⁶⁹ (ad esempio si condiziona all'effettivo recepimento del quadro normativo europeo inerente ad un determinato settore all'interno del singolo paese membro la possibilità di utilizzare i fondi per realizzare progetti in quel settore)⁷⁰. L'adeguatezza e la coerenza delle informazioni inerenti all'applicabilità dei criteri di condizionalità *ex ante* fornite dal singolo Stato membro, per quanto riguarda la valutazione dei programmi o eventualmente dell'Accordo di partenariato, sono valutate dalla Commissione che ha potere sanzionatorio nei confronti degli Stati inadempienti rispetto agli obblighi assunti arrivando, eventualmente, anche alla sospensione dei pagamenti fintantoché lo Stato non si adegui a quanto stabilito.

La seconda, che si fonda sull'idea di concessione di riconoscimenti in base ai risultati, invece, implicherà l'eventuale erogazione di ulteriori finanziamenti solo ove lo Stato membro dimostri di aver raggiunto gli obiettivi previsti nella strategia Europa 2020⁷¹.

In Italia tale tipo di approccio potrebbe portare da una parte ad un'accelerazione nella conformazione dell'ordinamento interno al diritto europeo; dall'altra ad un nuovo modo di rapportarsi con l'impiego dei

(69) Tra gli aspetti innovativi legati alla condizionalità *ex ante* si può anche segnalare l'obbligo per le Regioni «di definire, in collaborazione con gli *stakeholders* volta a far emergere potenzialità e vocazioni del territorio, una strategia "intelligente", quale condizionalità *ex ante* per l'accesso ai fondi europei; un modo di imporre ai livelli regionali di darsi una visione strategica e costruire quadri di riferimento per incentivare dinamiche di crescita basate sull'innovazione». G.P. MANZELLA, *op. cit.*, pp. 5 ss.

(70) Va ricordato, peraltro, che rispetto ad una prima versione del regolamento Comune ai fondi SIE, nel quale era prevista una maggiore rigidità nella definizione ed attuazione di tali criteri di condizionalità *ex ante*, in seguito, con la versione definitiva, si è provveduto a modificare tale posizione consentendo agli Stati di poter individuare i singoli fattori di condizionalità, ma anche di adottare idonee misure che consentano di sviluppare tali fattori per il raggiungimento di risultati ottimali che consentano quindi l'utilizzo dei Fondi SIE, cfr. C. NOTARMUZI, *op. cit.*, p. 566.

(71) Il corretto funzionamento di tale meccanismo è strettamente collegato alla preventiva, chiara e puntuale definizione delle condizioni di partenza, oltre che alla preordinazione dei relativi criteri di adempimento sulla base dei quali saranno valutate le azioni poste in essere dai titolari dei Programmi Operativi.

Fondi da parte dei soggetti coinvolti nella gestione degli stessi. Ci si augura, infatti, che l'approccio italiano, troppo spesso volto molto più al tentativo di perseguire una mera efficacia "rendicontativa" delle spese legate all'impiego dei Fondi piuttosto che la realizzazione degli obiettivi di coesione che questi dovrebbero consentire di conseguire, trovi nei criteri di condizionalità un concreto strumento per ottenere un fattivo cambio di rotta nella gestione degli stessi.

Infine, altro elemento di rilievo previsto nella nuova programmazione e riconducibile ad una tecnica di condizionalità *ex post* consiste nell'introduzione della c.d. *riserva di performance* (nel regolamento definita *riserva di efficacia e di efficienza*)⁷². L'obiettivo perseguito resta quello di incentivare gli Stati membri all'effettivo raggiungimento degli obiettivi prefissati, ma il meccanismo prevede che il 6% della dotazione finanziaria di uno Stato membro venga accantonato fino al 2019 e successivamente erogato solo dopo aver verificato l'eventuale raggiungimento di alcune priorità fissate dalla Commissione sulla base delle singole relazioni annuali di attuazione inviate dallo Stato membro per l'anno 2019. Così solo con il raggiungimento di determinati obiettivi, certificato dal controllo della Commissione, questa provvederà a sbloccare l'assegnazione dei relativi fondi a favore dei programmi e delle priorità effettivamente attuati. Ove ciò non accada lo Stato membro avrà la possibilità, attraverso una fase di dialogo con la Commissione, di riassegnare i relativi fondi a nuovi interventi. Se la Commissione dovesse ravvisare totali inadempienze, gravi carenze o assenza di azioni correttive imputabili ad uno Stato membro potrà decidere di non erogare i relativi fondi applicando un riassorbimento delle cifre inizialmente concordate in fase di programmazione a favore del Paese membro.

Anche la *riserva di performance*, così come i criteri di condizionalità, può rappresentare, in Italia, una concreta ed ulteriore pressione a contenuto economico sulle Istituzioni tesa ad innalzare sia i livelli di realizzazione dei progetti a valere sulla nuova Programmazione (e dei relativi obiettivi tematici), sia il miglioramento delle prestazioni di spesa.

(72) Sull'innovatività di tale strumento rispetto alla precedente programmazione cfr. S. CARONNA, *Un'Europa per le Regioni. La nuova programmazione dei Fondi Strutturali 2014-2020*, in http://www.salvatorecaronna.it/bf/fileftp/Fondi_Europei_07761.pdf, p. 16.

5. I prossimi incerti passi della nuova programmazione tra competenze europee, nazionali e regionali

Il quadro della nuova programmazione dei Fondi SIE, come visto, si presenta complesso e ad oggi incompleto; infatti si è da una parte in attesa dell'approvazione dei singoli Accordi di partenariato dei Paesi membri da parte della Commissione e dall'altra di tutti gli altri atti conseguenti che materialmente dovranno iniziare a rendere via via operativi i singoli Fondi.

In Italia, ma non solo, le programmazioni che si sono succedute negli anni giungendo fino a quella che sta per chiudersi, purtroppo, hanno presentato più ombre che luci. Si pensi: all'uso troppo spesso parcellizzato dei Fondi che sovente si è concretizzato in assegnazioni *a pioggia* di risorse nei confronti di una moltitudine di soggetti, non consentendo il raggiungimento degli obiettivi prefissati; all'errata gestione dei Fondi attuata negli anni e sulla quale sono state presentate osservazioni specifiche all'Italia da parte della Commissione in particolar modo con riferimento alle realtà del Sud del Paese⁷³; alla incapacità di spendere l'intero ammontare dei fondi assegnati; all'assenza di coordinamento tra i vari Fondi e all'assenza di sinergie tra le varie politiche nazionali ed europee; al difficile quadro normativo nazionale e regionale che spesso si è reso portatore di antinomie tra i diversi livelli normativi della materia predisposti dalle istituzioni; all'assenza di ogni tipo di coordinamento tra le diverse Regioni, anche limitrofe, con la conseguente creazione di profonde disparità territoriali a livello sub-statale sulla tipologia e l'ammontare degli interventi ammessi a finanziamento da parte dei singoli attori istituzionali; ma, soprattutto, all'assenza di una valutazione oggettiva sui reali benefici derivanti dall'uso dei Fondi strutturali⁷⁴.

Alla luce di quanto detto la programmazione 2014-2020 sta cercando di rispondere con le novità metodologiche e gestionali esaminate nei precedenti paragrafi. Dal quadro generale sembrerebbe comunque emer-

(73) Dove tra le osservazioni poste dalla Commissione all'Italia si legge «Pubblica amministrazione: - Attuazione delle misure adottate; - Semplificazione amministrativa/quadro normativo; - Corruzione: revisione della disciplina dei termini di prescrizione; - Gestione dei fondi dell'UE, in particolare nel Sud». Raccomandazioni dell'UE per l'Italia 2011-2014, reperibile in http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/challenges2014_italy_it.pdf.

(74) Su tale ultimo punto profonde sono le critiche sollevate da parte della dottrina economica, cfr. R. PERROTTI, F. TEOLDI, *Il disastro dei fondi strutturali europei*, op. cit., pp. 4-29.

gere un nuovo sistema di gestione dei Fondi SIE che ricentralizza molte delle competenze a livello nazionale (si pensi alla creazione ed al ruolo dell'Agenzia per la Coesione Territoriale) ed europeo (soprattutto attraverso un nuovo maggior protagonismo della Commissione).

Dal punto di vista del controllo, infatti, le Regioni vedono una riduzione dei propri margini operativi che migrano, anche attraverso la creazione di un'Agenzia nazionale dedicata allo scopo (l'*Agenzia per la Coesione Territoriale*⁷⁵), verso il livello nazionale ed europeo. A tale organo sono assegnate, infatti, la funzione di monitoraggio sistematico, supporto e accompagnamento al lavoro delle amministrazioni centrali e regionali responsabili della gestione dei fondi strutturali e del Fondo di sviluppo e coesione. Inoltre, questa potrà godere di poteri sostitutivi in caso di gravi irregolarità o ritardi nella gestione delle azioni poste in essere a carico del nuovo ciclo di programmazione 2014-2020.

Dal punto di vista finanziario, attraverso i meccanismi di condizionalità *ex ante* ed *ex post* si realizza il medesimo risultato; infatti gli Stati membri possono incidere molto sulla fissazione dei criteri europei di condizionalità *ex ante* e la Commissione su quelli *ex post* spostando, ancora una volta, il baricentro della responsabilità finanziaria dell'attuazione dei fondi SIE a livello nazionale.

D'altra parte l'Unione europea auspicherebbe un ruolo maggiore da parte delle Regioni, che sono quelle che in base al principio di sussidiarietà meglio possono interpretare i bisogni e le criticità territoriali e sociali la cui conoscenza è indispensabile per il raggiungimento degli obiettivi della strategia Europa 2020. Peraltro, in caso di mancato raggiungimento di detti obiettivi, in base ai meccanismi di condizionalità *ex post*, si rischia proprio a livello nazionale di assistere inermi alla riduzione da parte della Commissione della quantità di Fondi SIE assegnati al Paese.

Tale situazione va valutata tenendo ben presente, da una parte, il fatto che l'Italia è un paese contribuente netto del bilancio dell'Unione europea, che quindi versa al bilancio dell'Unione più di quanto riceve; e dall'altra che, di fatto, i Fondi SIE rappresentano una delle pochissime occasioni rimaste oggi di avere una significativa quantità di risorse da impie-

(75) Prevista dall'art 10 della legge n. 125 del 30 ottobre 2013.

gare per la riattivazione di dinamiche di sviluppo economico. Se a tutto ciò si aggiunge la profonda crisi economica nella quale versa il Paese, si intuisce facilmente come anche se non ci si possa permettere di non massimizzare l'uso e le ricadute sul territorio dei Fondi SIE, visti i precedenti e le premesse dell'attuale programmazione, ancora molte ombre continuano purtroppo ad aleggiare sull'efficace utilizzo dei Fondi.

Se a livello nazionale, quindi, si deve meglio comprendere come esercitare con maggiore coraggio tutti gli strumenti legati al ricorso ai Fondi SIE nei confronti degli altri attori europei e soprattutto di quelli sub-nazionali coordinando, per quanto indispensabile, le politiche territoriali tra le Regioni al fine di attivare potenti leve pubbliche, è altrettanto evidente che nonostante le inefficienze dimostrate da parte di molte gestioni decentrate sembra che non si possa eludere la ricerca della corretta dimensione gestionale dei Fondi SIE proprio nel livello sub-statale, anche se con l'indispensabile applicazione dei correttivi volti a risolvere le enormi problematiche riscontrate in questi anni di utilizzo dei Fondi strutturali proprio a livello regionale. Solo così si potrà sperare di centrare gli obiettivi della Politica di Coesione territoriale invece di accentuare le differenze economiche tra i territori dell'Unione. Infatti una gestione efficiente dei Fondi SIE dipenderà sì da quanto previsto dai regolamenti europei, ma di sicuro non potrà produrre risultati prescindendo da un adeguato apparato istituzionale che a livello sub-statale operi in modo efficace ed efficiente sul territorio.