

I Fondi strutturali e la nuova programmazione europea

Brunetta Baldi

L'avvio del ciclo 2014-2020 della politica di coesione europea merita una riflessione che trova spazio in questo numero della rivista. Nella nuova programmazione l'Italia assume la seconda posizione come paese beneficiario dei fondi europei, con uno stanziamento complessivo di oltre 43 miliardi di euro, a cui si aggiungerà la quota di co-finanziamento nazionale che dovrebbe portare altri 24 miliardi alle risorse complessivamente disponibili¹. La crisi economica che, come noto, attanaglia il nostro paese ha imposto tagli alla spesa pubblica che hanno ridotto le risorse ordinarie da destinare agli interventi per lo sviluppo ma, al tempo stesso, ha reso ancora più necessarie ed urgenti le politiche di coesione per la crescita e l'occupazione. In tale quadro, i Fondi SIE (fondi strutturali e di investimento europei) rappresentano una preziosa opportunità per riattivare le dinamiche endogene di sviluppo economico, un'occasione che l'Italia deve riuscire a non perdere, diversamente da come fatto in passato.

La programmazione 2007-2013 che si è conclusa in questi mesi, infatti, ancora una volta, ha sollevato ombre pesanti sulla capacità del nostro paese di utilizzare le risorse europee. Pur risultando in quarta posizione nell'ordine delle assegnazioni finanziarie (con una dotazione complessiva di quasi 38 miliardi di euro, che sono divenuti circa 73 miliardi

(1) Si prevede un investimento di fondi strutturali europei pari a 32,2 miliardi di euro, a cui si aggiungeranno 10,4 miliardi di euro per lo sviluppo rurale e 537,3 milioni di euro per il settore marittimo e della pesca. Da tenere in considerazione che, oltre alla quota di co-finanziamento nazionale, altre risorse dovrebbero arrivare anche dal co-finanziamento regionale dei programmi operativi e, soprattutto, dal Fondo nazionale per lo Sviluppo e Coesione (Fsc, ex Fas - Fondo per le aree sottoutilizzate) per un cifra complessiva che si stima raddoppiare ampiamente quella dei fondi europei, portando ad oltre 100 miliardi lo stanziamento complessivo per le politiche di coesione in Italia nel periodo 2014-2020. Cfr.: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1215_it.htm; http://www.dps.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/Notizie_e_documenti/news/2014/febbraio/Una_PA_per_la_crescita_1_2014_def.pdf.

con la quota di co-finanziamento nazionale), l'Italia è arrivata penultima nella capacità di spesa dei fondi destinati alle politiche di sviluppo e coesione, rischiando il disimpegno di diversi miliardi di euro. Come evidenziato nel saggio di DOMORENOK, l'andamento complessivo della spesa nel periodo 2007-2013 è risultato addirittura peggiore rispetto ai cicli precedenti, con alcuni programmi che, alla conclusione, si sono attestati al di sotto del 40% di spesa delle risorse assegnate e comunque quasi mai al di sopra del 60%, nonostante gli interventi correttivi intrapresi dal governo nazionale (Piano di Azione Coesione). Indubbiamente su questa scarsa *performance* istituzionale hanno pesato gli effetti della crisi economica, divenuti sempre maggiori a partire dal 2010, i quali hanno significativamente colpito la capacità di investimento pubblico e privato, rendendo peraltro difficile il rispetto degli impegni finanziari assunti dal governo centrale in regime di co-finanziamento dei programmi (si ricorda che per il principio di addizionalità, proprio della programmazione europea, in assenza della copertura della quota di co-finanziamento nazionale non c'è possibilità di utilizzare la parte del fondo europeo destinata ad uno specifico programma). Tuttavia, i dati confermano anche, e soprattutto, i gravi limiti nelle capacità politico-amministrative, progettuali e di programmazione del nostro paese, capacità indispensabili per coordinare ed investire al meglio i fondi europei, traducendoli in progetti concreti di sviluppo. Si tratta di limiti evidenziati in tutte le passate programmazioni, come ampiamente documentato in letteratura, sebbene quella del ciclo 2000-2006 avesse dato alcuni segnali positivi e sollevato aspettative di un possibile apprendimento istituzionale, con progressivo miglioramento nella capacità di spesa dei fondi europei, supportato dall'azione dell'allora neo-istituito Dipartimento delle Politiche di sviluppo e coesione (DPS). Purtroppo, dati alla mano, non si può che prendere atto di come la gestione dei fondi nel periodo 2007-2014 abbia largamente deluso queste aspettative.

La programmazione 2014-2020 introduce numerose novità, sottolineate nel saggio di BELLOMO, volte ad assicurare una allocazione più efficiente ed efficace dei Fondi SIE e, nel suo insieme, rappresenta una sfida all'innovazione e al possibile rilancio della *performance*, non solo economica, del nostro paese.

Tutte le politiche di sviluppo e coesione saranno finalizzate alla realiz-

zazione di undici obiettivi tematici derivanti dalle grandi priorità definite da “Europa 2020”, la strategia decennale per la crescita e l’occupazione che l’Unione europea (UE) ha varato nel 2010, che possono essere sintetizzate nell’intento di assicurare uno sviluppo intelligente, sostenibile e solidale. Sul piano degli strumenti, si è andati nella direzione di potenziare l’integrazione fra i diversi fondi europei, ripristinando un quadro comune di programmazione per tutti gli interventi, compresi quelli per lo sviluppo rurale e la pesca che, dal 2000 in poi, avevano acquisito una propria autonomia, concretizzata in programmi separati con una ciclicità a sé stante.

Il primo passo è stato dunque la predisposizione, a livello europeo, di un documento unitario di programmazione, il Quadro Strategico Comune (QSC), preparato dalla Commissione ed approvato dal Consiglio, che guiderà le politiche di sviluppo e coesione in tutti gli Stati membri dell’UE. Il QSC, oltre ad indicare gli obiettivi generali e specifici derivanti dalla Strategia Europa 2020, integra maggiormente, tanto sul piano settoriale quanto su quello territoriale, i cinque Fondi SIE - il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo di coesione (FC), il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) - riconducendoli esplicitamente al conseguimento delle finalità europee.

A partire da tale quadro, ogni paese deve declinare gli obiettivi in un documento nazionale, denominato Accordo di partenariato (AP), elaborato con il concorso del partenariato istituzionale (amministrazioni nazionali in collaborazione con quelle regionali e locali) e di quello economico-sociale. Tale Accordo farà da cornice ai diversi programmi operativi (nazionali e regionali) finanziati con i Fondi SIE, in sostituzione del vecchio Quadro strategico nazionale (QSN). Rispetto al QSN, l’AP presenta una maggiore valenza strategica e un più incisivo orientamento alla gestione efficiente ed efficace dei fondi europei. Infatti, deve dare ampio spazio alla esplicitazione dei risultati da conseguire, in termini non solo o non tanto di azioni da intraprendere quanto di concrete realizzazioni (*target*), da rilevarsi attraverso specifici strumenti di valutazione (indicatori). Inoltre, deve indicare quali condizioni vanno soddisfatte *ex-ante* per potere accedere ai finanziamenti e quali meccanismi organizzativi devono essere predisposti per potenziare le capacità

amministrative e gestionali necessarie al conseguimento degli obiettivi, fra cui, *in primis*, le modalità di relazione orizzontale e verticale fra le varie amministrazioni coinvolte, per assicurare quel coordinamento, fra gli attori e fra i programmi, essenziale ai fini del successo delle politiche di sviluppo e coesione.

Diversamente dal passato, l'elaborazione di questo accordo-quadro nazionale è stata ampiamente guidata dalle istituzioni europee, e particolarmente dalla Commissione, che ha fatto pervenire alle autorità nazionali precise indicazioni attraverso uno specifico *Position paper*.

Il *Position paper* dei Servizi della Commissione rappresenta una delle principali novità della programmazione 2014-2020, peraltro inattesa in quanto non prevista dal regolamento generale. Con tale documento, la Commissione europea propone una propria visione della strategia nazionale prima che questa sia elaborata e presentata ufficialmente dallo Stato membro (attraverso il proprio AP), assumendo così un ruolo primario di regia delle azioni di intervento da porre in essere nel paese. Se ciò, da un lato, rafforza la funzione di indirizzo e coordinamento unitario delle politiche, assicurandone la corrispondenza con la strategia Europa 2020, dall'altro, esprime un indubbio mutamento nelle relazioni con gli Stati membri. Mentre in passato la Commissione esaminava la strategia proposta dal governo nazionale, nella nuova programmazione, come emerge anche dai regolamenti attuativi, essa assume ampi margini di condizionamento su tutte le principali questioni attinenti alla programmazione, alla gestione nonché alla *governance* domestica dei Fondi SIE.

Nel caso italiano, il *Position paper* della Commissione, varato nel novembre 2012, muove dalla individuazione dei numerosi problemi che rendono difficile nel nostro paese il raggiungimento dei *target* di Europa 2020, fra cui la scarsa predisposizione all'innovazione, i gravi *gap* infrastrutturali nelle Regioni meno sviluppate, la debole capacità progettuale e, non ultimo, le inefficienze della pubblica amministrazione. Secondo la Commissione, le politiche dovrebbero puntare, *in primis*, a risolvere, almeno in parte, queste criticità che si pongono all'origine dei ritardi e degli squilibri nello sviluppo socio-economico del paese. A tale scopo, il *Position paper* si spinge a delineare quale dovrebbe essere la *governance* dei Fondi SIE, quali i principali contenuti degli interventi,

come assicurare una migliore efficacia nell'allocazione dei fondi e come coordinare e bilanciare le risorse finanziarie fra i diversi assi di intervento, andando ben oltre la mera funzione di indirizzo, arrivando, di fatto, a suggerire quale strategia nazionale adottare.

A partire dal *Position paper*, recependone in buona misura i contenuti e le raccomandazioni, il governo italiano ha elaborato e proposto il proprio Accordo di partenariato, al termine di un *iter* che ha visto il coinvolgimento di tutti i livelli istituzionali di governo e delle rappresentanze economico-sociali, che è stato approvato dalla Commissione nell'ottobre del 2014. Parallelamente, si è avviata la definizione dei Programmi operativi, nazionali e regionali nonché di cooperazione transnazionale, transfrontaliera ed interregionale, in coerenza con l'Ap. Diversamente dai cicli precedenti, i programmi operativi sono chiamati ad un più stretto raccordo con la strategia nazionale, anche a detrimento dell'autonomia dei governi regionali che risulta, in tal senso, ridimensionata. Già nella programmazione 2007-2013, con l'adozione di un approccio strategico nazionale (espresso dal QSN), erano stati ampliati i margini di manovra dei governi centrali, a scapito di quelli delle Regioni, nell'elaborazione dei programmi operativi. Nella nuova programmazione, con il potenziamento della strategia nazionale ed il condizionamento esercitato al riguardo dal livello europeo (Commissione), ancora minori risultano essere gli spazi per una azione autonoma delle Regioni.

Tuttavia, tali spazi risulteranno maggiori o minori a seconda di come opererà l'Agenzia nazionale per la coesione territoriale, che rappresenta la più importante novità italiana per la *governance* dei Fondi SIE. La neo-istituita Agenzia nasce infatti in risposta alle raccomandazioni della Commissione relativamente alla necessità di migliorare la capacità amministrativa e di potenziare quella di coordinamento istituzionale nella gestione dei fondi europei nel nostro paese. L'Agenzia, a cui sono state conferite le funzioni tecniche in precedenza svolte dal Dps ma anche nuove funzioni negoziali e regolative, oltre ad assicurare supporto al governo centrale (opera a servizio della Presidenza del Consiglio), è chiamata a migliorare il coordinamento centro-periferia nell'elaborazione ed attuazione delle politiche di sviluppo e coesione. La missione dell'Agenzia comprende quindi le modalità di coinvolgimento delle Regioni, garantendo il rispetto delle competenze regionali, l'autono-

mo esercizio da parte delle Regioni più capaci, ma anche l'intervento correttivo a supporto di quelle con minore capacità amministrativa e di programmazione. In tal senso, essa rappresenta la vera sfida istituzionale che, se vinta, potrebbe fare la differenza nella qualità della gestione dei Fondi SIE.

Concludendo, il nuovo ciclo di programmazione, al di là delle novità introdotte volte ad assicurare un impiego più efficiente ed efficace dei fondi europei, prospetta, nel suo insieme, una diversa *governance* delle politiche di sviluppo e coesione. Ferma restando l'architettura multi-livello, consona a queste politiche che necessitano del contributo di tutti i livelli di governo, con la declinazione degli interventi operativi a livello sub-statale nell'ambito però di quadri unitari di programmazione nazionale e di regolazione europea, essa esprime una significativa ri-centralizzazione dei processi decisionali, con particolare riferimento sia al rafforzamento del ruolo della Commissione rispetto al governo nazionale, ma anche alla riduzione degli spazi di autonomia regionale nell'elaborazione dei programmi operativi nonché all'istituzione di una nuova Agenzia a livello centrale. Un significativo aggiustamento nei ruoli e nelle relazioni fra i livelli di governo che trova giustificazione nell'intento di assicurare una maggiore integrazione dei programmi e una più forte funzione di guida ed indirizzo al fine di cogliere, al meglio, le opportunità di intervento offerte dai Fondi SIE. Un nuovo assetto che potrebbe aiutare l'Italia a superare le debolezze evidenziate nei precedenti cicli della politica di coesione europea, migliorando al riguardo la propria *performance* istituzionale.

Da capire è però in che misura questo nuovo assetto di *governance*, caratterizzato da dinamiche largamente *top-down*, potrà essere armonizzato con la necessità di un contributo attivo da parte dei governi sub-statali, e particolarmente delle Regioni, che sono in prima linea nella gestione operativa dei programmi e nell'attuazione delle politiche di sviluppo. L'importanza della cooperazione e del dialogo inter-istituzionale in una politica complessa e multi-livello come quella di coesione europea resta infatti cruciale. L'augurio è che la strada intrapresa in Italia, quella dell'Agenzia nazionale per la coesione territoriale, possa essere quella giusta.